



TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Motenondeha  
Ministerio de  
HACIENDA

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 13 de julio de 2022

M.H. N° 854-

**SEÑOR PRESIDENTE:**

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia, y por su intermedio al Alto Cuerpo Legislativo, para hacer referencia al Proyecto de Ley «**Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil**», presentado por el Senador Martín Arévalo (Exp. M.H. N° 105.059/2022).

Al respecto, el Ministerio de Hacienda ha tomado conocimiento sobre la aprobación con modificaciones del referido proyecto de Ley en la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores el día martes 12 de julio de 2022, el cual introduce, entre otras modificaciones, el aporte patronal a cargo del Estado Paraguayo de 9,5% por cada funcionario público cotizante al sistema.

En ese sentido, conforme al análisis preliminar realizado se estima un requerimiento adicional de recursos de US\$ 220 millones aproximadamente en su primer año de implementación, lo que obligaría al Tesoro Nacional, al no preverse en el proyecto una fuente genuina de recursos para financiarlo ni el Fisco poder generar ingresos más allá de los comprometidos en el Presupuesto General de la Nación, a ajustar las partidas de gastos, principalmente aquellos que no están asignados conforme a leyes especiales ni a gastos rígidos, y en el caso particular de la Caja Fiscal, a reorientar los recursos tributarios (impuestos) que hoy son transferidos por el Tesoro Público en distintos conceptos, como las gratificaciones anuales que reciben los jubilados y pensionados.

Asimismo, este proyecto de Ley al limitar el uso de los recursos excedentes de los sectores superavitarios para financiar a los sectores deficitarios, implicaría cargas adicionales sobre las cuentas fiscales a las mencionadas precedentemente, lo que podría generar en una primera instancia, por los motivos expuestos con relación al financiamiento de esta propuesta, inconvenientes para cumplir con los haberes jubilatorios respectivos.

Por las razones que Vuestra Excelencia podrá apreciar, como así también conforme a lo expuesto a través de las Notas M.H. N° 598, 599, 600, 706, 707, 708, 709 y 784/2022 cuyas copias se adjuntan, resulta importante que dichas argumentaciones sean consideradas por los miembros de la Honorable Cámara de Senadores al momento del tratamiento del proyecto de Ley en cuestión, quedando a disposición de dicha Cámara para exponer en más detalle las implicancias de la referida propuesta, si así lo consideran pertinente.

Sin otro particular, hago propicia esta oportunidad para saludar a Vuestra Excelencia con mi distinguida consideración.



*[Signature]*  
**OSCAR LLAMOSAS DÍAZ**  
MINISTRO

A SU EXCELENCIA  
**ÓSCAR SALOMÓN, PRESIDENTE**  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
Y DEL CONGRESO NACIONAL  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa.  
SEE/SG/mrf-agc.



*[Signature]*  
**LIC. ALBA CANDIA**  
Gabinete - Srta. General  
H. Cámara de Senadores





TETÁ VIRU  
MOMENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 19 de mayo de 2022

M.H. N° 598.-

SEN. NAC. PEDRO ARTHURO SANTA CRUZ, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA DEL ESTADO  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia a la nota CCC N° 455/2020-2021, a través de la cual se solicita el parecer técnico de esta Cartera de Estado con relación al proyecto de Ley «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL», que se encuentra en estudio de esa Comisión Asesora (Exps. M.H. N°s. 50.405, 51.836 y 57.794/2021).

Al respecto, se remiten con la presente, de manera impresa y digital (CD), los documentos proveídos por las dependencias competentes de este Ministerio, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Dictamen AJ N° 206/2021, elaborado por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
- Informe Técnico-Jurídico DGP N° 36/2021, elaborado por la Coordinación Jurídica de la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
- Memorándum SSEE N° 231/2022, con su correspondiente anexo, de la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*Oscar Llamosas Díaz*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa.

SG/jb-mrf.





TETÁ REKUÁI  
MINISTERIO DE  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

36 (corte, ita, la, Austria)  
Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 51.836/2021  
RECURRENTE: PL. COMISION DE  
CUENTAS Y CONTROL DE LA  
ADMINISTRACION FINANCIERA  
DEL ESTADO-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL

DICTAMEN AJ N° 206

Asunción, 23 JUN 2021

SEÑORA  
DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES

A través de la Nota CCC 455 del 11 de junio de 2021-recepcionado en la Secretaría General de la DGJP el 15 de junio de 2021- la Comisión de Cuentas de la Administración Financiera del Estado, solicitó Informe sobre el alcance y el parecer de esta Cartera de Estado, en lo que respecta al "Proyecto de Ley" "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil"

En la exposición de motivos, el proyectista refirió "...En el proyecto de Ley objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye el Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos Institucionales F.F. 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectará los Recursos del Tesoro Público F.F. 10, del Presupuesto General de la Nación. El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados."

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios, cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.

En primer lugar la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial- a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103° DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes.

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que fue inmerso en el proyecto propuesto, el cual entendi que

Acuerdo y Sentencia N° 915/2017.

Alejandro Garboso  
Dictaminante  
Asesoría Jurídica



Iturbe e Iera  
Tel.: +595 21 729 0123  
www.hacienda.gov.py

Abog. Liz Griselio Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH



TETÁ VIRU  
Mbohemba  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

En primer lugar la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103º DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes'.

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que fue inmerso en el proyecto propuesto, el cual entendió que el precepto constitucional prácticamente ordena que los Jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una lisa y llana equiparación.

Resulta menester señalar además que conforme lo dispone la Ley N° 1.183/1985, Art. 2º, las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos. Las leyes nuevas deben ser aplicadas a los hechos anteriores solamente cuando priven a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido.

Es decir, de aprobarse el Proyecto de Ley propuesto, no solo se estaría contrariando disposiciones del Código Civil Paraguayo, sino además los reiterados fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, donde se ha sostenido que la excepcional retroactividad consagrado en el Art. 14 de la C.N. NO ES APLICABLE A PRESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.

La propia Constitución Nacional, respecto a la igualdad de las personas, reza que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, No se admiten discriminaciones... y con base a lo señalado, no cabe la posibilidad de emitir una opinión favorable ante el proyecto en cuestión, dado que versan a prima facie sobre derechos adquiridos, consolidados y que además adolecen de defectos.

En este sentido, cabe explicar respetuosamente que para que se genere el beneficio de la JUBILACION, entendida esta, según Marienoff, como "la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecido - o por haberse imposibilitado físicamente - y han cumplido con los aportes requeridos", es necesario que concurran dos requisitos: años de edad biológica y años de aportes efectivos a la Caja Fiscal, vale decir, para que la DGJP conceda un beneficio debe a prima facie reunirse las condiciones que la Ley establece para la concesión del beneficio y una vez acreditada estas condiciones, la jubilación es liquidada y abonada al beneficiario en los términos -reiteramos- de la Ley aplicable, es decir, la jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.

Y, al ser la jubilación el resultado de los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo, dado que la incorporación de la Matriz Salarial fue el inicio de un proceso que tiene como fin la implementación de la carrera del servicio civil, que remunerare a los funcionarios públicos de acuerdo a la trayectoria, capacidad, formación profesional y por sobre todo de acuerdo al grado de responsabilidad, vale decir, derivada del ejercicio activo de la función.

Así mismo, es menester aclarar además que con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2.345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales se efectuaba la retención en concepto de aportes y por lo tanto eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones. La matriz no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones, sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTO y sí lo hizo o lo hace el funcionario activo, reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro por que se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos de gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades



Sentencia N° 915/2017



TETÁ VIRU  
MOENDÁPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

Dirección General de Administración de Servicios Personales y de Bienes del Estado.

- Informe DCyR N° 295/2021 del Departamento de Cargos y Remuneraciones, que expresa:

«...Que, para el Proyecto de Ley "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL" se presentan las siguientes sugerencias:

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior a la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Comentario:** En referencia a lo enunciado en este artículo, en el Presupuesto General de la Nación año 2015, se procedió al ajuste de salarios de cargos teniendo en cuenta el sueldo mensual más la asignación de las bonificaciones que percibían los funcionarios dentro de las Entidades adheridas a la implementación de la Matriz Salarial.

Al respecto, se debe tener en cuenta, que recién a partir del año 2004 los pagos de bonificaciones para los cargos del Anexo del Personal pasaron a formar parte de la remuneración imponible.

Respecto a dicho Proyecto de Ley, sería prudente contar con informes de la Dirección General de Jubilación Públicas, Dirección de Política Macro-Fiscal y Dirección de Política de Endeudamiento, para que las mismas tomen conocimiento del mencionado Proyecto de Ley y emitan Dictamen pertinente...»

Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.

- DICTAMEN AJ N° 205/2021, de la Asesoría Jurídica, que en sus partes pertinentes expone:

En la exposición de motivos, el proyectista refirió "...En el proyecto de Ley, objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos institucionales FF 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectará los Recursos del Tesoro Público FF 10, del Presupuesto General de la Nación... El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados".

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.





TETĀ VURU  
TETĀ VURU  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 51.836/2021  
RECURRENTE: PL. COMISION DE  
CUENTAS Y CONTROL DE LA  
ADMINISTRACION FINANCIERA  
DEL ESTADO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ. N° 206

Asunción, 23 JUN 2021

el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una lisa y llana equiparación.

Resulta menester señalar además que conforme lo dispone la Ley N° 1183/1985, Art. 2°, las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos. Las leyes nuevas deben ser aplicadas a los hechos anteriores solamente cuando priven a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido.

Es decir, de aprobarse el Proyecto de Ley propuesto, no solo se estaría contrariando disposiciones del Código Civil Paraguayo, sino además los reiterados fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, donde se ha sostenido que la excepcional retroactividad consagrado en el Art. 14 de la C.N. NO ES APLICABLE A PRESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.

La propia Constitución Nacional, respecto a la igualdad de las personas, reza que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones... y con base a lo señalado, no cabe la posibilidad de emitir una opinión favorable ante el proyecto en cuestión, dado que versan a prima facie sobre derechos adquiridos, consolidados y que además adolecen de defectos.

En este sentido, cabe explicar respetuosamente que para que se genere el beneficio de la JUBILACION, entendida esta, según Marienoff, como "la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecida - o por haberse imposibilitado físicamente - y han cumplido con los aportes requeridos", es necesario que converjan dos requisitos: años de edad biológica y años de aportes efectivos a la Caja Fiscal, vale decir, para que la DGJP conceda un beneficio debe a prima facie reunirse las condiciones que la Ley establece para la concesión del beneficio y una vez acreditada estas condiciones, la jubilación es liquidada y abonada al beneficiario en los términos -reiteramos- de la Ley aplicable, es decir, la jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.

Y, al ser la jubilación el resultado de los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo, dado que la incorporación de la Matriz Salarial fue el inicio de un proceso que tiene como fin la implementación de la carrera del servicio civil, que remunerare a los funcionarios públicos de acuerdo a la trayectoria, capacidad, formación profesional y por sobre todo de acuerdo al grado de responsabilidad, vale decir, derivada del ejercicio activo de la función.

Alejandro Gerardo  
Dictaminante  
Asesoría Jurídica



Abog. Lix Griselda Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP-MH



TETÁ REKUÁI  
Gobierno Nacional  
Ministerio de Hacienda

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 51.836/2021.  
RECURRENTE: P.L. COMISION DE  
CUENTAS Y CONTROL DE LA  
ADMINISTRACION FINANCIERA  
DEL ESTADO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ N° 906

Asunción, 23 JUN 2021

Así mismo, es menester aclarar además que con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2.345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales se efectuaba la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones. La matriz no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones, sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ y si lo hizo o lo hace el funcionario activo, reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro por que se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos de gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.

APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR, E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.

Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos, el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Honorable Cámara de Senadores.

Es nuestro Dictamen:

  
Alejandro Cardozo  
Dictaminante  
Asesoría Jurídica



Abog. Liz Griselda Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH

Conforme en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en el Dictamen AJ N° 906 del 23/06/21, proceder en consecuencia y derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Honorable Cámara de Senadores.



  
Liz Del Padre  
Directora General





TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

Asunción, 06 de julio de 2021.

**Informe Técnico-Jurídico DGP N° 36/2021.**

**REC.:** Comisión de Hacienda y Presupuesto – Honorable Cámara de Senadores.

**REF.:** Pedido de Informe Proyecto de Ley «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL».

**EXP.:** SIME N° 50.405/2.021.

Se informa en referencia a la Nota N° 284/20-21, presentada por la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores, a través de la cual solicita informe técnico sobre el Proyecto de Ley: «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL», presentado por el Senador Martín Arévalo.

Que, el citado proyecto de Ley establece:

**Artículo 1°.-** Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional.

**Artículo 2°.-** El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta Ley. Dispóngase al Poder Ejecutivo la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de la actualización.

**Artículo 3°.-** El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 4°.-** La actualización regulada en la presente Ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.

**Artículo 5°.-** La presente Ley entrará en vigencia a los SESENTA (60) días de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

**Artículo 6°.-** De Forma.

Que verificada la redacción del Proyecto de Ley, se cuenta con informes técnicos proveídos, por dependencias de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera que exponen lo siguiente:

**Dirección General de Presupuesto.**

Informe DI N° 416/2021, del Departamento de Ingresos de la Coordinación de Asesoría y Políticas Presupuestarias que expresa:







TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

*ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.*

**APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.**

*Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.*

*En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores...»*

**CONCLUSIÓN:**

Que de acuerdo a la exposición de motivos que acompaña al presente proyecto de Ley, el mismo tiene como finalidad la actualización de los haberes jubilatorios, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo informativo de la fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso las categorías suprimidas; y en los siguientes periodos se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil, hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menos a 5 años.

Y que de acuerdo, a los informes técnicos proveídos por dependencias de la Dirección General de Presupuesto, se determina que el proyecto de Ley no fue a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo tanto no fue canalizado a través del Ministerio de Hacienda, así mismo el proyecto de Ley no acompaña los Anexos o cuadros que evidencien la de programación de ingresos y gastos, sí como las estructuras programáticas que estarán afectadas. Igualmente no se acompañan cuadros o datos estadísticos que permitan realizar un análisis o costo estimativo del impacto del proyecto de normativa.

En lo que respecta a los recursos presupuestarios, y en caso de aprobarse el Proyecto de Ley, se deberá tener en cuenta la estimación de los ingresos que serán requeridos para solventar los costos que demanden la implementación de la propuesta, que será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto de la Caja Fiscal, así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas.

Es preciso mencionar que la Caja Fiscal es administrada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y la misma está compuesta por los aportes de los funcionarios públicos, empleados públicos, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios, fuerzas armadas y policiales. Actualmente la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional. Los datos oficiales revelan que la caja presenta déficits en los sectores de Magisterio Nacional, Militares y Policías, por lo que estos datos deberán ser tenidos en cuenta de manera a determinar si el proyecto presentado puede ser efectivamente financiado con recurso de la FF 30, administrado por la Caja Fiscal del MH.

Por su parte, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en su **Dictamen A.J N° 205/2021**, que en sus partes pertinentes señalaba entre otros:





TETĀ VIRU  
MOHENDĀPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

- 1.- La "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103 DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una equiparación.

- 2.- La jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.
- 3.- La jubilación es el resultado de: los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, por lo que no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo.
- 4.- Con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales efectuar la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones.
- 5.- La Matriz Salarial no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones (bonificaciones) sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ; y si lo hizo o lo hace el funcionario activo (desde el año 2015), por lo que reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro porque se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos del gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el M.H, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.
- 6.- Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

Finalmente, cabe señalar nuevamente que si bien la ley no será financiada con Recursos del Tesoro (FF 10), ya que el financiamiento de la modalidad será cubierto con Recursos Institucionales (FF 30) de los programas Contributivos Civiles, la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional, por lo que resulta imperativo considerar la real capacidad de su financiamiento de manera a preservar la sostenibilidad fiscal, en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal».

Hechas las consideraciones precedentes, se sugiere no acompañar el presente Proyecto de Ley.

Por lo tanto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal», se eleva el presente informe a consideración de la Dirección General de Presupuesto, para su remisión a la Secretaría General del Ministerio de Hacienda para proseguir trámites, si así lo considera pertinente.

Atentamente.





TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

URGENTE

MEMORÁNDUM SSEE N° 234 /2022

A : SEÑOR ÓSCAR LLAMOSAS, MINISTRO  
MINISTERIO DE HACIENDA

DE LA : SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA

REF. : Proyecto de Ley "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil", SIME N° 51836/2021, SIME N° 54405/2021 Y SIME N° 57797/2021.

FECHA : 9 de mayo de 2022

Señor Ministro:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Vuestra Excelencia con relación a las Notas remitidas por la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Honorable Cámara de Senadores, a través de las cuales se solicita al Ministerio de Hacienda el parecer técnico con respecto al Proyecto de Ley de referencia.

El Proyecto de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, estableciendo principalmente los siguientes puntos: i) la actualización será realizada anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones; ii) la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente; iii) el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo.

La propuesta de Ley no cumple con los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuyos fallos ha expuesto que lo que constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, en otras palabras, equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente. En este sentido, considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, podría entenderse como una equiparación salarial, lo cual va en contra a la interpretación dada por la CSJ.

Por otra parte, desde año 2012 no se registran incrementos salariales en el sector público, salvo sectores específicos como personal de blanco, fuerzas públicas y docentes; por lo que, la actualización por variación salarial, beneficiaría a sectores deficitarios de la Caja Fiscal. En el caso de una equiparación salarial, el gasto adicional estimado en los primeros 5 años de implementación, es de USD 1.383 millones.

Finalmente, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley de Referencia adjunta informe técnico.

Respetuosamente:

JUAN JOSÉ GALEANO  
Director

MEMORÁNDUM N° 234/2022

1265





ESTADO PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

#### INFORME TÉCNICO

**PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL". Expedientes SIME N° 51836/2021, N° 54.405/2021 y N° 57794/2021. Propuesto por la Honorable Cámara de Senadores.**

El Proyecto de Ley, como primer trámite constitucional ha sido remitido a las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Cámara de Senadores. Tratamiento preferencial establecido en 15 días senadores en fecha 5 de mayo.

#### Objetivo del Proyecto de Ley

La Propuesta de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones (Artículo 1°).

#### I) Puntos Principales del Proyecto de Ley

- El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización de haberes jubilatorios del Programa Contributivo Civil, así como la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de dicha actualización (Artículo 2°).
- Se establece la elaboración de una tabla de correspondencia de los cargos y categorías al momento de la jubilación. (Artículo 3°).
- Establece que la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente. (Artículo 3°).
- Se establece el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo, así como con el importe de los intereses generados de las inversiones de los recursos excedentes. (Artículo 4°).

#### II) Consideraciones al Proyecto de Ley:

- "Art. 1.- Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente...."

El Proyecto de Ley hace referencia a la actualización de los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil. En este punto es necesario señalar que los funcionarios públicos y empleados no perciben haberes jubilatorios ni de pensión, salvo aquellos que se desempeñen en sectores compatibles con la docencia y la



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

investigación (cotizantes del sector de magisterio nacional) y que hayan accedido a la jubilación en alguno de los sectores de la Caja Fiscal, conforme lo establece la normativa vigente.

Por lo cual, la actualización de haberes en la forma planteada en el Proyecto de Ley no podría ser aplicada de manera general a todos los jubilados de los sectores del Programa Contributivo Civil.

- *“...teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional*

El Proyecto de Ley establece la creación de una tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo haciendo referencia a que la misma debe tener igual tratamiento dispensado al funcionario en funciones.

Al respecto, en el 2015 se realizó un reordenamiento de los conceptos de remuneración para los funcionarios públicos a través de la implementación de la nueva matriz salarial. Sin embargo, este reordenamiento no tuvo incidencias en los recursos ingresados al Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, considerando que se cotiza el 16% sobre la remuneración ordinaria y los demás beneficios desde año 2004, con lo cual el aporte ya estaba siendo realizado sobre las mismas remuneraciones percibidas, sin cambios en la base del cálculo para la contribución.

El planteamiento de la propuesta no incide en la implementación de un mecanismo de actualización de haberes como tal, por lo que se considera innecesaria la elaboración de la tabla de referencia para los efectos de la aplicación de una actualización de haberes.

- *“Art. 3º.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos...”*

Adicionalmente, la Figura 1 muestra la composición de las remuneraciones imponibles antes y después del 2003, la cual muestra que, hasta el 2003, se cotizaba únicamente sobre sueldos como remuneración ordinaria, luego de la reforma, se amplió la base imponible incluyendo a los demás beneficios salariales señalados. Por lo que un cotizante que haya desempeñado su actividad laboral durante los periodos señalados, ha cotizado únicamente sobre su salario base u ordinario hasta el 2003, recién a partir del 2004, se amplía la cotización sobre los demás objetos de gasto.

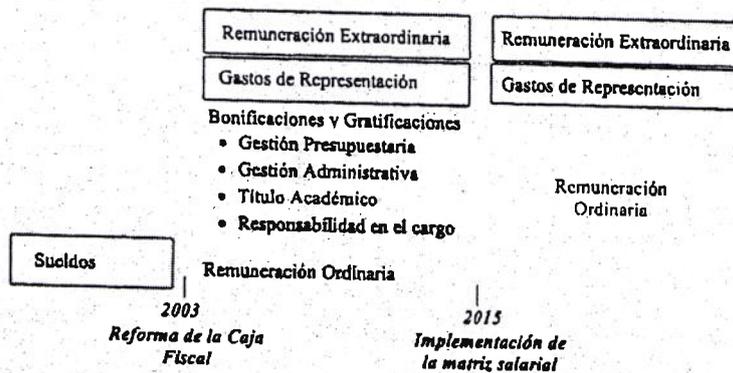


REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

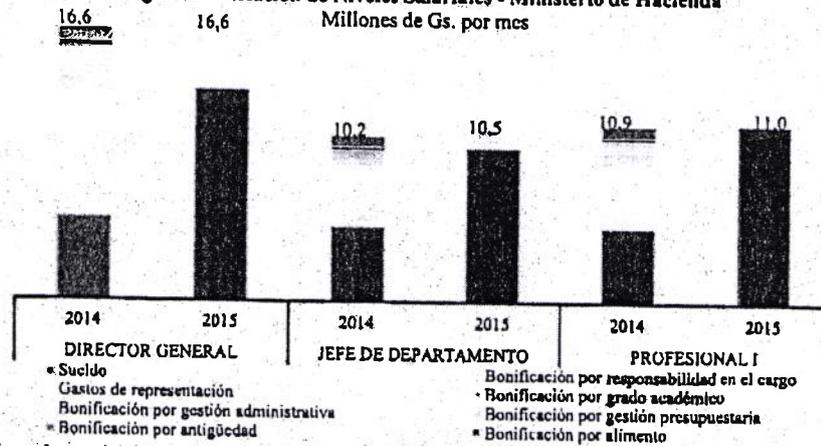
Paraguay  
de la gente

Figura 1. Evolución de estructuras salariales que conforman la remuneración imponible



Por otro parte, con la implementación de la matriz salarial, la remuneración total imponible no sufrió variación, más allá del reordenamiento de conceptos incluidos dentro de la remuneración ordinaria. La Figura 2 presenta una muestra seleccionada para tres casos del Ministerio de Hacienda antes de la implementación de la nueva matriz salarial (año 2014) y posterior a ella (año 2015) para los cargos específicos de Director General, Jefe de Departamento y Profesional I. En los tres casos, se evidencia una variación mínima en el total de las remuneraciones percibidas.

Figura 2. Variación de Niveles Salariales - Ministerio de Hacienda  
Millones de Gs. por mes



Fuente: Impacto de la Nueva Matriz Salarial en el Presupuesto y en las Remuneraciones. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF).



PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Estos elementos muestran que, por un lado, la base imponible ha sido ampliada luego de la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público del 2003, así como también la tasa de contribución y, por otro lado, en el 2015 como resultado de la matriz salarial, se ajustó la composición de las remuneraciones, pero con impacto mínimo en el total de las asignaciones.

Por tanto, los cálculos de los beneficios jubilatorios son resultado de la aplicación de un conjunto de criterios (remuneraciones imponibles, tasa de contribución, base de cálculo del beneficio) en un periodo determinado de contribución e historia laboral. La elaboración de una tabla con las características planteadas resulta improcedente a los efectos de establecer un mecanismo de actualización de haberes.

- *"...El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."*

Un mecanismo de actualización se refleja en una tasa o porcentaje de variación a ser aplicado sobre los haberes jubilatorios para la actualización de los beneficios, por lo que sería un error que la tabla propuesta contenga montos en lugar de tasas, ya que de plantearse de esa forma podría entenderse que lo que se propone es una equiparación salarial de los haberes jubilatorios. En tal sentido, cabe reiterar lo referido en el Dictamen de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda N° 1.455/2018 en el cual señala lo siguiente: *"... el Poder Judicial ha sostenido que ACTUALIZAR el monto del haber jubilatorio NO DEBE SER CONFUNDIDA CON EQUIPARACIÓN AL SALARIO QUE PERCIBE UN PERSONAL EN ACTIVIDAD (que es derecho reconocido por Ley a favor de los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública)".* *"Respecto al alcance del concepto ACTUALIZACIÓN la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en los Acuerdos y Sentencias N°s 421 del 4 de junio del 2007, N° 14 del 25 de febrero de 2008 y N° 548 del 24 de julio de 2009 en forma específica y uniforme ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional (Artículo 103°), es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no la equiparación de esos haberes. El citado máximo tribunal aclaró que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente."*

Considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en la equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, para una actualización de beneficios, apunta a una equiparación salarial, lo cual iría en contra de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
ESTADO PLURINACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

- *“Art. 4º.- La actualización regulada en la presente ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.”*

La Propuesta de Ley establece que el mecanismo planteado será financiado con recursos institucionales, es decir, con recursos excedentes del Programa Contributivo Civil. Al respecto, es preciso señalar la situación financiera actual. A continuación, se presenta una breve descripción de la situación financiera-actuarial de la Caja Fiscal.

### III) Situación de la Caja Fiscal

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones son insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para este año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil (Fuerzas Públicas) y USD 71 millones al sector civil, principalmente por el déficit del sector docente.

Figura 3. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
Sector Civil	33	32	16	-15	-30
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
Sector No Civil	-129	-145	-141	-135	-137
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
TOTAL	-96	-113	-126	-150	-167

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil. En ese sentido, desde el año 2011 a diciembre 2021, con la aplicación de la Ley N° 4.252/10, el monto financiado con recursos superavitarios es de aproximadamente USD 476 millones. El déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

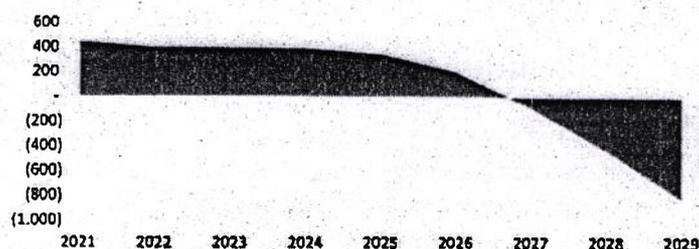
- **Situación actuarial**

El cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un déficit de 28,5% del PIB de 2019; en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

- **Evolución de reservas**

A diciembre de 2021, el total de reservas depositadas en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas respectivas en el corto plazo.

Figura 4. Simulación de Flujo de Reservas y Déficit Projectado (En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

- **Escenario de actualización de haberes del Magisterio Nacional.**

En el entendido de que la propuesta pretende la actualización de haberes jubilatorios en la misma proporción que la variación salarial de los funcionarios en actividad, y considerando que los funcionarios públicos no registran incrementos salariales en los últimos años, a excepción de los docentes del Magisterio Nacional, se realiza el siguiente supuesto:

*La actualización de los haberes jubilatorios del Sector de Magisterio Nacional es igual a la tasa de variación de los salarios de los trabajadores activos.*

Conforme a las estimaciones, este impacto podría representar un déficit adicional de USD 151 millones, en los primeros 5 años de su implementación, considerando solo el gasto adicional en el Sector Magisterio Nacional.

<sup>1</sup> Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUAI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

#### Impacto de la Actualización de haberes jubilatorios (En millones de USD)

Año	Escenario Base: Gasto	Gasto con Actualización	Gasto Adicional
2022	276	305	28
2023	308	337	29
2024	343	373	30
2025	380	411	31
2026	420	452	32
Impacto Total			151

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Esta situación tendría un impacto directo en el superávit de Administración Pública, teniendo en cuenta el contexto del déficit de flujo del sector de Magisterio Nacional, el cual es cubierto mayormente con excedentes del Sector de la Administración Pública.

- **Escenario de equiparación salarial.**

Se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un **promedio de gasto anual de USD 277 millones**). Este gasto adicional terminará acelerando el agotamiento de reservas en el corto plazo y la imposibilidad de pagos de las obligaciones.

#### IV) Consideraciones Finales

El Ministerio de Hacienda en reiterados informes ha presentado los elementos en torno al análisis del mecanismo de actualización de haberes jubilatorios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, los cuales se resumen principalmente en los siguientes puntos:

1. Basado en la interpretación del máximo tribunal, el mismo ha declarado que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente y, en ese sentido, ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de esos haberes (Artículo 103);
2. La CSJ considera inconstitucional la utilización del IPC como mecanismo de actualización por no aplicarse en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad. Al respecto, los salarios del sector público no están sujetos a un mecanismo de ajuste automático.
3. Es relevante comprender la diferencia entre la actualización e incremento del salario. En el primer caso, el objetivo es mantener el poder adquisitivo, garantizando que el individuo no sufra una pérdida del valor real de sus ingresos; lo cual generalmente es aplicado a los beneficios que pudiera recibir un individuo pasivo que aportó durante su vida laboral en proporción al salario



ESTADO LIBRE  
OCUPADO  
REPUBLICANO

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

recibido. En el segundo caso, los motivos pueden responder a aumentos de la productividad, retribuciones por una mayor responsabilidad a cargo del trabajador, ascensos laborales, acuerdo entre trabajadores y patrones, entre otros; y está asociado con el trabajador activo, quienes pueden mejorar su nivel salarial y por ende el aporte para su futura pensión.

4. El sector público presenta una importante heterogeneidad en cuanto a los ajustes salariales de los trabajadores en actividad. En consecuencia, una eventual indexación de haberes jubilatorios a la evolución de los salarios, tendría efectos diferenciados entre los diferentes sectores, en algunos casos con crecimientos positivos, mayores al IPC (Magisterio Nacional), en otros con ajuste nominal en torno al cero (Administración Pública); lo que estaría implicando pérdida del poder adquisitivo; por lo tanto, un criterio de actualización que otorgue un ajuste proporcional unificado en los beneficios es vital para mantener la equidad horizontal del sistema.

5. Dadas las consideraciones realizadas es importante avanzar en línea con el diagnóstico integral del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, para evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad en el sistema de jubilaciones del sector público. En referencia al mecanismo de actualización, se requiere la consideración de las implicancias de la igualdad de tratamiento, las diferencias técnicas entre aumentos salariales y actualización de las prestaciones jubilatorias, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Dadas estas consideraciones, la Propuesta de Ley no cumple con el objetivo referido con anterioridad, puesto que no sigue los lineamientos de la interpretación dada por la CSJ, quien en sus fallos ha referido que lo constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, además no contempla el mecanismo de actualización a fin de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y tampoco obra un informe técnico que respalde la propuesta.

Es necesario seguir avanzando en el diálogo iniciado con gremios representantes de los afiliados de la Caja Fiscal, a fin de evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad para el correcto cumplimiento de las sentencias judiciales sin perjudicar al conjunto de cotizantes y beneficiarios del sistema.

Por lo expuesto, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley, puesto que estaría aumentando la inequidad en el sector público, así como fuera del mismo.

\*\*\*





ESTADO  
PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021  
RECURRENTE: P.L. COMISION DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN/AJ N° 805

Asunción, 23 JUN 2021

SEÑORA  
DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES

A través de la Nota N° 284 del 09 de junio de 2021-recepcionado en la Secretaría General de la DGJP el 10 de junio de 2021-, la Comisión de Hacienda y Presupuesto, solicitó Informe sobre el alcance y el parecer de esta Cartera de Estado, en lo que respecta al "Proyecto de Ley "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil".

En la exposición de motivos, el proyectista refirió "En el proyecto de Ley, objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos Institucionales F.F. 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectará los Recursos del Tesoro Público F.F. 10, del Presupuesto General de la Nación. El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados".

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.

En primer lugar la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial, a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103° DE LA CN, se refiere al reajuste de los haberes.

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que fue inmerso en el proyecto propuesto, el cual entendió que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en

Acuerdo y Sentencia N° 915/2017.

Asesoría Jurídica  
Asesoría Jurídica



Ministerio de Hacienda y Finanzas  
Proyectada  
Tel: +595 21 729 0123  
www.hacienda.gov.py

Abog. Lic.   
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH



PARAGUAY  
República  
Administración  
NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021.  
RECURRENTE: PL. COMISION DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ N° 805

Asunción, 23 JUN 2021

concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una lisa y llana equiparación.

Resulta menester señalar además que conforme lo dispone la Ley N° 1.183/1985, Art. 2°, las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos. Las leyes nuevas deben ser aplicadas a los hechos anteriores solamente cuando priven a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido.

Es decir, de aprobarse el Proyecto de Ley propuesto, no solo se estaría contrariando disposiciones del Código Civil Paraguayo, sino además los reiterados fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, donde se ha sostenido que la excepcional retroactividad consagrado en el Art. 14 de la CN, NO ES APLICABLE A PRESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.

La propia Constitución Nacional, respecto a la igualdad de las personas, reza que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones... y con base a lo señalado, no cabe la posibilidad de emitir una opinión favorable ante el proyecto en cuestión, dado que versan a prima facie sobre derechos adquiridos, consolidados y que además adolecen de defectos.

En este sentido, cabe explicar respetuosamente que para que se genere el beneficio de la JUBILACION, entendida esta, según Marienoff, como "la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecido - o por haberse imposibilitado físicamente - y han cumplido con los aportes requeridos", es necesario que converjan dos requisitos: años de edad biológica y años de aportes efectivos a la Caja Fiscal, vale decir, para que la DGJP conceda un beneficio debe a prima facie reunirse las condiciones que la Ley establece para la concesión del beneficio y una vez acreditada estas condiciones, la jubilación es liquidada y abonada al beneficiario en los términos -reiteramos- de la Ley aplicable, es decir, la jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.

Y, al ser la jubilación el resultado de los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo, dado que la incorporación de la Matriz Salarial fue el inicio de un proceso que tiene como fin la implementación de la carrera del servicio civil, que remunerare a los funcionarios públicos de acuerdo a la trayectoria, capacidad, formación profesional y por sobre todo de acuerdo al grado de responsabilidad, vale decir, derivada del ejercicio activo de la función.

Así mismo, es menester aclarar además que con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2.345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales se efectuaba la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se

*[Handwritten signature]*  
Asesoría Jurídica



Abog. Lit. Carolina Martínez  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH

79.

23 de junio de 2021



Paraguay  
de la gente

■ TETA REKUAI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021.  
RECURRENTE P.L. COMISION DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ N° 205

Asunción, 23 JUN 2021

aportó por estas remuneraciones. La matriz no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones, sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ y si lo hizo o lo hace el funcionario activo, reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro por que se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos de gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.

APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR, E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.

Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos, el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores.

Es nuestro Dictamen

*[Signature]*  
Asesoría Jurídica



Asunción, 23 JUN 2021

Abg. Liz Griselda Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH

Conforme en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en el Dictamen AJ N° 205 del 23/06/2021, proceder en consecuencia y derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores.-



Liz Del Padre  
Directora General





TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministerio de  
Hacienda

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

Asunción, 06 de julio de 2021.

**Informe Técnico-Jurídico DGP N° 36/2021.**

**REC.:** Comisión de Hacienda y Presupuesto – Honorable Cámara de Senadores.

**REF.:** Pedido de Informe Proyecto de Ley «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL».

**EXP.:** SIME N° 50.405/2.021.

Se informa en referencia a la Nota N° 284/20-21, presentada por la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores, a través de la cual solicita informe técnico sobre el Proyecto de Ley: «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL», presentado por el Senador Martín Arévalo.

Que, el citado proyecto de Ley establece:

**Artículo 1°.-** Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional.

**Artículo 2°.-** El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta Ley. Dispóngase al Poder Ejecutivo la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de la actualización.

**Artículo 3°.-** El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 4°.-** La actualización regulada en la presente Ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.

**Artículo 5°.-** La presente Ley entrará en vigencia a los SESENTA (60) días de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

**Artículo 6°.-** De Forma.

Que verificada la redacción del Proyecto de Ley, se cuenta con informes técnicos proveídos, por dependencias de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera que exponen lo siguiente:

**Dirección General de Presupuesto.**

Informe DI N° 416/2021, del Departamento de Ingresos de la Coordinación de Asesoría y Políticas Presupuestarias que expresa:





TETĀ VIRU MOHENDAPY  
Ministerio de Hacienda

■ TETĀ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

«...Al respecto el Artículo 1º, expresa: "...Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional...".

Así también, en su Art. 2º, establece: "...El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta ley. Dispóngase al Poder Ejecutivo la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el funcionamiento de la actualización...".

En cuanto a cuestiones financieras, el Art. 4º dispone: "...La actualización regulada en la presente Ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad del retorno...". Al respecto, la Caja Fiscal es administrada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y la misma está compuesta por los aportes de los funcionarios públicos, empleados públicos, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios, fuerzas armadas y policiales.

Al respecto, la caja fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro nacional. Los datos oficiales revelan que la caja presenta déficits en los sectores de magisterio nacional, militares y policías...»

- Informe COS N° 109/2021, de la Coordinación Sectorial, que expone lo siguiente:

«... **Financiamiento**

En el artículo 4, se establece que la actualización regulada en mencionado Proyecto de Ley, será financiada con Recursos Institucionales (F.F. 30) del presupuesto respectivo, así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales o internacionales certificados o calificados.

**Consideraciones Generales**

A continuación, se detalla la Ejecución y el Saldo Presupuestario a la fecha, de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, correspondiente a Transferencias en todas las Fuentes de Financiamiento:

MINISTERIO DE HACIENDA S.E.A.F. CRÁTEREZ		EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CONSOLIDADA POR OBJETO DEL GASTO DE LOS MESES DE ENERO A DICIEMBRE													FECHA: 24/09/2021 HORA: 11:08:00 PÁGINA: 1						
Obj. GASTO	F.F.	ORIG. FON.	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO VIGENTE	OLIGACIO	SALDO PRESUPUESTARIO	PAGADO	DEUDA FLUJANTE (O.P.)											
12	5		MINISTERIO DE HACIENDA	4.360.998.000.000	0	4.360.998.000.000	1.732.156.287.154	2.628.832.712.846	1.480.917.023.346	252.148.243.616											
000			TRANSFERENCIAS	4.360.998.000.000	0	4.360.998.000.000	1.732.156.287.154	2.628.832.712.846	1.480.917.023.346	252.148.243.616											
Total General:				4.360.998.000.000	0	4.360.998.000.000	1.732.156.287.154	2.628.832.712.846	1.480.917.023.346	252.148.243.616											

Fuente: SICO.

Finalmente, se informa que el mencionado Proyecto de Ley no fue a iniciativa del Ministerio de Hacienda, ni trae adjunto ningún anexo que haga relación a la estructura y programación presupuestaria del mismo....»





TETÁ VIRU  
MOHENDÁPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

**Dirección General de Administración de Servicios Personales y de Bienes del Estado.**

- Informe DCyR N° 295/2021 del Departamento de Cargos y Remuneraciones, que expresa:

«...Que, para el Proyecto de Ley "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL" se presentan las siguientes sugerencias:

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior a la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Comentario:** En referencia a lo enunciado en este artículo, en el Presupuesto General de la Nación año 2015, se procedió al ajuste de salarios de cargos teniendo en cuenta el sueldo mensual más la asignación de las bonificaciones que percibían los funcionarios dentro de las Entidades adheridas a la implementación de la Matriz Salarial.

Al respecto, se debe tener en cuenta, que recién a partir del año 2004 los pagos de bonificaciones para los cargos del Anexo del Personal pasaron a formar parte de la remuneración imponible.

Respecto a dicho Proyecto de Ley, sería prudente contar con informes de la Dirección General de Jubilación Públicas, Dirección de Política Macro-Fiscal y Dirección de Política de Endeudamiento, para que las mismas tomen conocimiento del mencionado Proyecto de Ley y emitan Dictamen pertinente...»

**Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.**

- DICTAMEN AJ N° 205/2021, de la Asesoría Jurídica, que en sus partes pertinentes expone:

En la exposición de motivos, el proyectista refirió "...En el proyecto de Ley, objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un período no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos institucionales FF 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectará los Recursos del Tesoro Público FF 10, del Presupuesto General de la Nación... El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados".

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.







TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Misionnicha  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

*ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.*

**APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.**

*Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.*

*En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores...»*

**CONCLUSIÓN:**

Que de acuerdo a la exposición de motivos que acompaña al presente proyecto de Ley, el mismo tiene como finalidad la actualización de los haberes jubilatorios, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo informativo de la fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso las categorías suprimidas; y en los siguientes periodos se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil, hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menos a 5 años.

Y que de acuerdo, a los informes técnicos proveídos por dependencias de la Dirección General de Presupuesto, se determina que el proyecto de Ley no fue a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo tanto no fue canalizado a través del Ministerio de Hacienda, así mismo el proyecto de Ley no acompaña los Anexos o cuadros que evidencien la de programación de ingresos y gastos, sí como las estructuras programáticas que estarán afectadas. Igualmente no se acompañan cuadros o datos estadísticos que permitan realizar un análisis o costo estimativo del impacto del proyecto de normativa.

En lo que respecta a los recursos presupuestarios, y en caso de aprobarse el Proyecto de Ley, se deberá tener en cuenta la estimación de los ingresos que serán requeridos para solventar los costos que demanden la implementación de la propuesta, que será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto de la Caja Fiscal, así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas.

Es preciso mencionar que la Caja Fiscal es administrada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y la misma está compuesta por los aportes de los funcionarios públicos, empleados públicos, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios, fuerzas armadas y policiales. Actualmente la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional. Los datos oficiales revelan que la caja presenta déficits en los sectores de Magisterio Nacional, Militares y Policías, por lo que estos datos deberán ser tenidos en cuenta de manera a determinar si el proyecto presentado puede ser efectivamente financiado con recurso de la FF 30, administrado por la Caja Fiscal del MH.

Por su parte, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en su **Dictamen A.J N° 205/2021**, que en sus partes pertinentes señalaba entre otras cosas que:





TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Makromandita  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

- 1.- La "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103 DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una equiparación.

- 2.- La jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.
- 3.- La jubilación es el resultado de: los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, por lo que no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo.
- 4.- Con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales efectuar la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones.
- 5.- La Matriz Salarial no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones (bonificaciones) sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ; y si lo hizo o lo hace el funcionario activo (desde el año 2015), por lo que reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro porque se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos del gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el M.H, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.
- 6.- Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

Finalmente, cabe señalar nuevamente que si bien la ley no será financiada con Recursos del Tesoro (FF 10), ya que el financiamiento de la modalidad será cubierto con Recursos Institucionales (FF 30) de los programas Contributivos Civiles, la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional, por lo que resulta imperativo considerar la real capacidad de su financiamiento de manera a preservar la sostenibilidad fiscal, en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal».

Hechas las consideraciones precedentes, se sugiere no acompañar el presente Proyecto de Ley.

Por lo tanto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal», se eleva el presente informe a consideración de la Dirección General de Presupuesto, para su remisión a la Secretaría General del Ministerio de Hacienda para proseguir trámites, si así lo considera pertinente.

Atentamente.





TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

URGENTE

MEMORÁNDUM SSEE N° 331 /2022

A : SEÑOR ÓSCAR LLAMOSAS, MINISTRO  
MINISTERIO DE HACIENDA

DE LA : SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA

REF. : Proyecto de Ley "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil". SIME N° 31836/2021, SIME N° 34403/2021 Y SIME N° 37797/2021.

FECHA : 9 de mayo de 2022

Señor Ministro:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Vuestra Excelencia con relación a las Notas remitidas por la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Honorable Cámara de Senadores, a través de las cuales se solicita al Ministerio de Hacienda el parecer técnico con respecto al Proyecto de Ley de referencia.

El Proyecto de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, estableciendo principalmente los siguientes puntos: i) la actualización será realizada anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones; ii) la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente; iii) el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo.

La propuesta de Ley no cumple con los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuyos fallos ha expuesto que lo que constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, en otras palabras, equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente. En este sentido, considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, podría entenderse como una equiparación salarial, lo cual va en contra a la interpretación dada por la CSJ.

Por otra parte, desde año 2012 no se registran incrementos salariales en el sector público, salvo sectores específicos como personal de blanco, fuerzas públicas y docentes; por lo que, la actualización por variación salarial, beneficiaría a sectores deficitarios de la Caja Fiscal. En el caso de una equiparación salarial, el gasto adicional estimado en los primeros 5 años de implementación, es de USD 1.383 millones.

Finalmente, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley de Referencia con el informe técnico.

Respetuosamente:

JUAN JOSÉ GALEANO  
Director

IVAN HAAS  
Ministro

MEMO DNE N° 74

R65



REPUBLICA  
PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

### INFORME TÉCNICO

**PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL".**  
*Expedientes SIME N° 51836/2021, N° 54.405/2021 y N° 57794/2021. Propuesto por la Honorable Cámara de Senadores.*

El Proyecto de Ley, como primer trámite constitucional ha sido remitido a las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Cámara de Senadores. Tratamiento preferencial establecido en 15 días senadores en fecha 5 de mayo.

#### Objetivo del Proyecto de Ley

La Propuesta de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones (Artículo 1°).

#### I) Puntos Principales del Proyecto de Ley

- El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización de haberes jubilatorios del Programa Contributivo Civil, así como la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de dicha actualización. (Artículo 2°).
- Se establece la elaboración de una tabla de correspondencia de los cargos y categorías al momento de la jubilación. (Artículo 3°).
- Establece que la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente. (Artículo 3°).
- Se establece el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo, así como con el importe de los intereses generados de las inversiones de los recursos excedentes. (Artículo 4°).

#### II) Consideraciones al Proyecto de Ley:

- *"Art. 1.- Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente...."*

El Proyecto de Ley hace referencia a la actualización de los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil. En este punto es necesario señalar que los funcionarios públicos y empleados no perciben haberes jubilatorios ni de pensión, salvo aquellos que se desempeñen en sectores compatibles con la docencia y la



Ministerio de  
Asesoría  
Presidencial

■ TETĀ REKUĀJ  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

investigación (cotizantes del sector de magisterio nacional) y que hayan accedido a la jubilación en alguno de los sectores de la Caja Fiscal, conforme lo establece la normativa vigente.

Por lo cual, la actualización de haberes en la forma planteada en el Proyecto de Ley no podría ser aplicada de manera general a todos los jubilados de los sectores del Programa Contributivo Civil.

- *“...teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional*

El Proyecto de Ley establece la creación de una tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo haciendo referencia a que la misma debe tener igual tratamiento dispensado al funcionario en funciones.

Al respecto, en el 2015 se realizó un reordenamiento de los conceptos de remuneración para los funcionarios públicos a través de la implementación de la nueva matriz salarial. Sin embargo, este reordenamiento no tuvo incidencias en los recursos ingresados al Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, considerando que se cotiza el 16% sobre la remuneración ordinaria y los demás beneficios desde año 2004, con lo cual el aporte ya estaba siendo realizado sobre las mismas remuneraciones percibidas, sin cambios en la base del cálculo para la contribución.

El planteamiento de la propuesta no incide en la implementación de un mecanismo de actualización de haberes como tal, por lo que se considera innecesaria la elaboración de la tabla de referencia para los efectos de la aplicación de una actualización de haberes.

- *“Art. 3º.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos...”*

Adicionalmente, la Figura 1 muestra la composición de las remuneraciones imponibles antes y después del 2003, la cual muestra que, hasta el 2003, se cotizaba únicamente sobre sueldos como remuneración ordinaria, luego de la reforma, se amplió la base imponible incluyendo a los demás beneficios salariales señalados. Por lo que un cotizante que haya desempeñado su actividad laboral durante los periodos señalados, ha cotizado únicamente sobre su salario base u ordinario hasta el 2003, recién a partir del 2004, se amplía la cotización sobre los demás objetos de gasto.

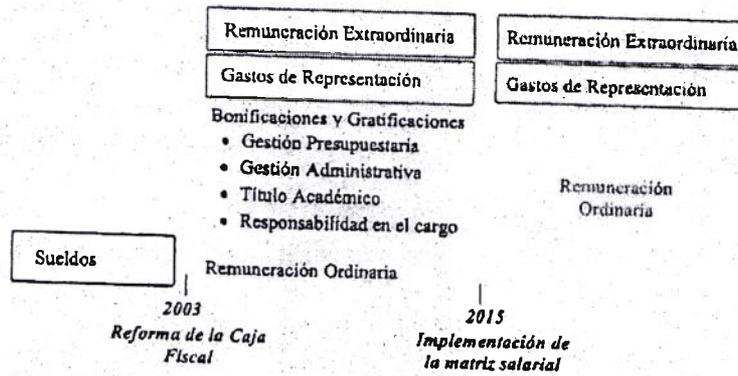


REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

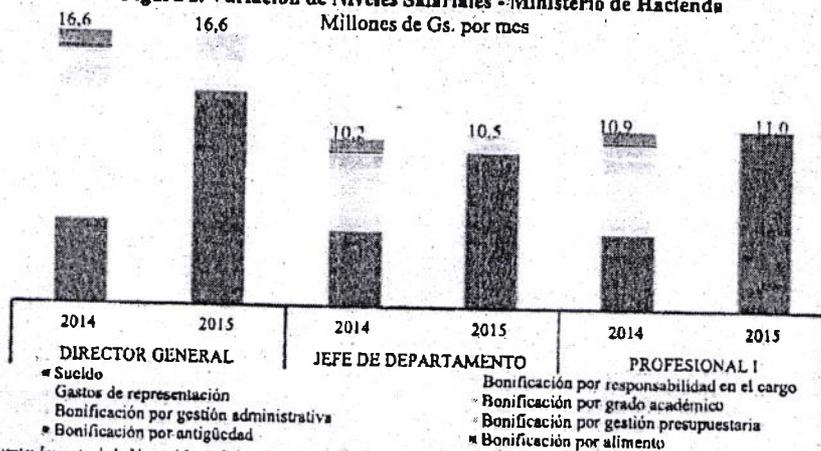
Paraguay  
de la gente

Figura 1. Evolución de estructuras salariales que conforman la remuneración imponible



Por otro parte, con la implementación de la matriz salarial, la remuneración total imponible no sufrió variación, más allá del reordenamiento de conceptos incluidos dentro de la remuneración ordinaria. La Figura 2 presenta una muestra seleccionada para tres casos del Ministerio de Hacienda antes de la implementación de la nueva matriz salarial (año 2014) y posterior a ella (año 2015) para los cargos específicos de Director General, Jefe de Departamento y Profesional I. En los tres casos, se evidencia una variación mínima en el total de las remuneraciones percibidas.

Figura 2. Variación de Niveles Salariales - Ministerio de Hacienda  
Millones de Gs. por mes



Fuente: Impacto de la Nueva Matriz Salarial en el Presupuesto y en las Remuneraciones. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF).



NOTA YUWA  
MOTIVACIONES  
NACIONALES

TETÁ REKUAI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Estos elementos muestran que, por un lado, la base imponible ha sido ampliada luego de la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público del 2003, así como también la tasa de contribución y, por otro lado, en el 2015 como resultado de la matriz salarial, se ajustó la composición de las remuneraciones, pero con impacto mínimo en el total de las asignaciones.

Por tanto, los cálculos de los beneficios jubilatorios son resultado de la aplicación de un conjunto de criterios (remuneraciones imponibles, tasa de contribución, base de cálculo del beneficio) en un periodo determinado de contribución e historia laboral. La elaboración de una tabla con las características planteadas resulta improcedente a los efectos de establecer un mecanismo de actualización de haberes.

- *"...El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."*

Un mecanismo de actualización se refleja en una tasa o porcentaje de variación a ser aplicado sobre los haberes jubilatorios para la actualización de los beneficios, por lo que sería un error que la tabla propuesta contenga montos en lugar de tasas, ya que de plantearse de esa forma podría entenderse que lo que se propone es una equiparación salarial de los haberes jubilatorios. En tal sentido, cabe reiterar lo referido en el Dictamen de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda N° 1.455/2018 en el cual señala lo siguiente: *"... el Poder Judicial ha sostenido que ACTUALIZAR el monto del haber jubilatorio NO DEBE SER CONFUNDIDA CON EQUIPARACIÓN AL SALARIO QUE PERCIBE UN PERSONAL EN ACTIVIDAD (que es derecho reconocido por Ley a favor de los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública)".* *"Respecto al alcance del concepto ACTUALIZACIÓN la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en los Acuerdos y Sentencias N°s 421 del 4 de junio del 2007, N° 14 del 25 de febrero de 2008 y N° 548 del 24 de julio de 2009 en forma específica y uniforme ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional (Artículo 103°), es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no la equiparación de esos haberes. El citado máximo tribunal aclaró que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente."*

Considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en la equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, para una actualización de beneficios, apunta a una equiparación salarial, lo cual iría en contra de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

- *“Art. 4º.- La actualización regulada en la presente ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.”*

La Propuesta de Ley establece que el mecanismo planteado será financiado con recursos institucionales, es decir, con recursos excedentes del Programa Contributivo Civil. Al respecto, es preciso señalar la situación financiera actual. A continuación, se presenta una breve descripción de la situación financiera-actuarial de la Caja Fiscal.

### III) Situación de la Caja Fiscal

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones son insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para este año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil (Fuerzas Públicas) y USD 71 millones al sector civil, principalmente por el déficit del sector docente.

Figura 3. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
Sector Civil	33	32	16	-15	-30
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
Sector No Civil	-129	-145	-141	-135	-137
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
TOTAL	-96	-113	-126	-150	-167

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil. En ese sentido, desde el año 2011 a diciembre 2021, con la aplicación de la Ley N° 4.252/10, el monto financiado con recursos superavitarios es de aproximadamente USD 476 millones. El déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

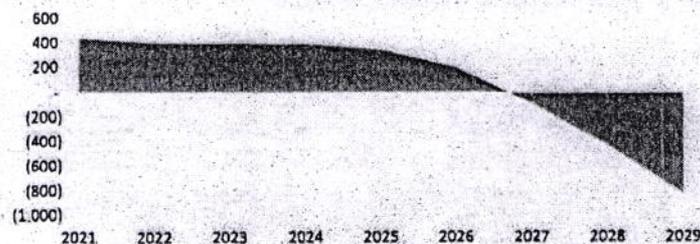
- **Situación actuarial**

El cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un déficit de 28,5% del PIB de 2019; en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

- **Evolución de reservas**

A diciembre de 2021, el total de reservas depositadas en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas respectivas en el corto plazo.

**Figura 4. Simulación de Flujo de Reservas y Déficit Proyectado (En millones de USD)**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

- **Escenario de actualización de haberes del Magisterio Nacional.**

En el entendido de que la propuesta pretende la actualización de haberes jubilatorios en la misma proporción que la variación salarial de los funcionarios en actividad, y considerando que los funcionarios públicos no registran incrementos salariales en los últimos años, a excepción de los docentes del Magisterio Nacional, se realiza el siguiente supuesto:

*La actualización de los haberes jubilatorios del Sector de Magisterio Nacional es igual a la tasa de variación de los salarios de los trabajadores activos.*

Conforme a las estimaciones, este impacto podría representar un déficit adicional de USD 151 millones, en los primeros 5 años de su implementación, considerando solo el gasto adicional en el Sector Magisterio Nacional.

<sup>1</sup> Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

#### Impacto de la Actualización de haberes jubilatorios (En millones de USD)

Año	Escenario Base: Gasto	Gasto con Actualización	Gasto Adicional
2022	276	305	28
2023	308	337	29
2024	343	373	30
2025	380	411	31
2026	420	452	32
Impacto Total			151

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Esta situación tendría un impacto directo en el superávit de Administración Pública, teniendo en cuenta el contexto del déficit de flujo del sector de Magisterio Nacional, el cual es cubierto mayormente con excedentes del Sector de la Administración Pública.

- **Escenario de equiparación salarial.**

Se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Este gasto adicional terminará acelerando el agotamiento de reservas en el corto plazo y la imposibilidad de pagos de las obligaciones.

#### IV) Consideraciones Finales

El Ministerio de Hacienda en reiterados informes ha presentado los elementos en torno al análisis del mecanismo de actualización de haberes jubilatorios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, los cuales se resumen principalmente en los siguientes puntos:

1. Basado en la interpretación del máximo tribunal, el mismo ha declarado que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente y, en ese sentido, ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de esos haberes (Artículo 103);
2. La CSJ considera inconstitucional la utilización del IPC como mecanismo de actualización por no aplicarse en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad. Al respecto, los salarios del sector público no están sujetos a un mecanismo de ajuste automático.
3. Es relevante comprender la diferencia entre la actualización e incremento del salario. En el primer caso, el objetivo es mantener el poder adquisitivo, garantizando que el individuo no sufra una pérdida del valor real de sus ingresos; lo cual generalmente es aplicado a los beneficios que pudiera recibir un individuo pasivo que aportó durante su vida laboral en proporción al salario



Ministerio de  
Trabajo y Previsión Social

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

recibido. En el segundo caso, los motivos pueden responder a aumentos de la productividad, retribuciones por una mayor responsabilidad a cargo del trabajador, ascensos laborales, acuerdo entre trabajadores y patrones, entre otros; y está asociado con el trabajador activo, quienes pueden mejorar su nivel salarial y por ende el aporte para su futura pensión.

4. El sector público presenta una importante heterogeneidad en cuanto a los ajustes salariales de los trabajadores en actividad. En consecuencia, una eventual indexación de haberes jubilatorios a la evolución de los salarios, tendría efectos diferenciados entre los diferentes sectores, en algunos casos con crecimientos positivos, mayores al IPC (Magisterio Nacional), en otros con ajuste nominal en torno al cero (Administración Pública); lo que estaría implicando pérdida del poder adquisitivo; por lo tanto, un criterio de actualización que otorgue un ajuste proporcional unificado en los beneficios es vital para mantener la equidad horizontal del sistema.

5. Dadas las consideraciones realizadas es importante avanzar en línea con el diagnóstico integral del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, para evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad en el sistema de jubilaciones del sector público. En referencia al mecanismo de actualización, se requiere la consideración de las implicancias de la igualdad de tratamiento, las diferencias técnicas entre aumentos salariales y actualización de las prestaciones jubilatorias, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Dadas estas consideraciones, la Propuesta de Ley no cumple con el objetivo referido con anterioridad, puesto que no sigue los lineamientos de la interpretación dada por la CSJ, quien en sus fallos ha referido que lo constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, además no contempla el mecanismo de actualización a fin de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y tampoco obra un informe técnico que respalde la propuesta.

Es necesario seguir avanzando en el diálogo iniciado con gremios representantes de los afiliados de la Caja Fiscal, a fin de evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad para el correcto cumplimiento de las sentencias judiciales sin perjudicar al conjunto de cotizantes y beneficiarios del sistema.

Por lo expuesto, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley, puesto que estaría aumentando la inequidad en el sector público, así como fuera del mismo.

\*\*\*



TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministry of  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 19 de mayo de 2022

M.H. N° 600.

SEN. NAC. JUAN DARÍO MONGES, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE HACIENDA Y PRESUPUESTO  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia a la nota N° 284/20-21, a través de la cual se solicita el parecer técnico de esta Cartera de Estado con relación al proyecto de Ley «*QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL*», que se encuentra en estudio de esa Comisión Asesora (Exps. M.H. N°s. 50.405, 51.836 y 57.794/2021).

Al respecto, se remiten con la presente, de manera impresa y digital (CD), los documentos proveídos por las dependencias competentes de este Ministerio, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Dictamen AJ N° 205/2021, elaborado por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
- Informe Técnico-Jurídico DGP N° 36/2021, elaborado por la Coordinación Jurídica de la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
- Memorándum SSEE N° 231/2022, con su correspondiente anexo, de la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*Oscar Llamosas Díaz*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa.

SG/jb-mrf.





ESTADO  
PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021  
RECURRENTE: P.L. COMISIÓN DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ N° 805

Asunción, 23 JUN 2021

SEÑORA  
DIRECTORA GENERAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES

A través de la Nota N° 284 del 09 de junio de 2021-recepcionado en la Secretaría General de la DGJP el 10 de junio de 2021-, la Comisión de Hacienda y Presupuesto, solicitó Informe sobre el alcance y el parecer de esta Cartera de Estado, en lo que respecta al "Proyecto de Ley "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil".

En la exposición de motivos, el proyectista refirió: "En el proyecto de Ley, objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación, en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados por los jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos Institucionales F.F. 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectará los Recursos del Tesoro Público F.F. 10, del Presupuesto General de la Nación. El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados."

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.

En primer lugar la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial, a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103° DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes.

El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que fue inmerso en el proyecto propuesto, el cual entendió que el precepto constitucional prácticamente ordena que los jubilados deberán percibir en

Acuerdo y Sentencia N° 815/2017.

Asesoría Jurídica



Ministerio de Hacienda y  
Presupuesto  
Proyectada  
Tel: +595 21 729 0123  
www.hacienda.gov.py

Abog. L.J. Gisela Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH



REPUBLICA PARAGUAYA  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021.  
RECURRENTE: P.L. COMISION DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL.

DICTAMEN AJ N° 805

Asunción, 23 JUN 2021

concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una lisa y llana equiparación.

Resulta menester señalar además que conforme lo dispone la Ley N° 1.183/1985, Art. 2°, las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos. Las leyes nuevas deben ser aplicadas a los hechos anteriores solamente cuando priven a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido.

Es decir, de aprobarse el Proyecto de Ley propuesto, no solo se estaría contrariando disposiciones del Código Civil Paraguayo, sino además los reiterados fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, donde se ha sostenido que la excepcional retroactividad consagrado en el Art. 14 de la C.N. NO ES APLICABLE A PRESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.

La propia Constitución Nacional, respecto a la igualdad de las personas, reza que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones... y con base a lo señalado, no cabe la posibilidad de emitir una opinión favorable ante el proyecto en cuestión, dado que versan a prima facie sobre derechos adquiridos, consolidados y que además adolecen de defectos.

En este sentido, cabe explicar respetuosamente que para que se genere el beneficio de la JUBILACION, entendida esta, según Marienoff, como "la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecido - o por haberse imposibilitado físicamente - y han cumplido con los aportes requeridos", es necesario que converjan dos requisitos: años de edad biológica y años de aportes efectivos a la Caja Fiscal, vale decir, para que la DGJP conceda un beneficio debe a prima facie reunirse las condiciones que la Ley establece para la concesión del beneficio y una vez acreditada estas condiciones, la jubilación es liquidada y abonada al beneficiario en los términos -reiteramos- de la Ley aplicable, es decir, la jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.

Y, al ser la jubilación el resultado de los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo, dado que la incorporación de la Matriz Salarial fue el inicio de un proceso que tiene como fin la implementación de la carrera del servicio civil, que remunera a los funcionarios públicos de acuerdo a la trayectoria, capacidad, formación profesional y por sobre todo de acuerdo al grado de responsabilidad, vale decir, derivada del ejercicio activo de la función.

Así mismo, es menester aclarar además que con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2.345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales se efectuaba la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se

*[Handwritten signature]*  
Asesoría Jurídica



Abog. Liz Cecilia Merzario  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH

79.



Ministerio de Hacienda y Previsión Social

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera  
Dirección General de Jubilaciones y Pensiones  
"Un compromiso con la calidad de vida"

EXPEDIENTE N° 50405/2021,  
RECURRENTE P.L. COMISION DE  
HACIENDA Y PRESUPUESTO.-  
OBJETO: PEDIDO DE  
INFORMES/DOCUMENTOS P/  
CONGRESO NACIONAL

DICTAMEN AJ N° 205

Asunción, 23 JUN 2021

aportó por estas remuneraciones. La matriz no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones, sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ y si lo hizo o lo hace el funcionario activo, reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro por que se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos de gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja,

APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR, E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.

Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos, el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores.

Es nuestro Dictamen

*[Signature]*  
Asesoría Jurídica



Asunción, 23 JUN 2021

Abg. Liz Graciela Navarro  
Asesoría Jurídica  
DGJP - MH

Conforme en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en el Dictamen AJ N° 205 del 23/06/2021, proceder en consecuencia y derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores.-



Liz Del Padre  
Directora General





TETĀ VIRU  
MOHENDĀPY  
Mburuvicha  
HACIENDA

■ TETĀ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

Asunción, 06 de julio de 2021.

**Informe Técnico-Jurídico DGP N° 36/2021.**

**REC.:** Comisión de Hacienda y Presupuesto – Honorable Cámara de Senadores.

**REF.:** Pedido de Informe Proyecto de Ley «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL».

**EXP.:** SIME N° 50.405/2.021.

Se informa en referencia a la Nota N° 284/20-21, presentada por la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores, a través de la cual solicita informe técnico sobre el Proyecto de Ley: «QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL», presentado por el Senador Martín Arévalo.

Que, el citado proyecto de Ley establece:

**Artículo 1°.-** Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional.

**Artículo 2°.-** El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta Ley. Dispóngase al Poder Ejecutivo la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de la actualización.

**Artículo 3°.-** El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 4°.-** La actualización regulada en la presente Ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.

**Artículo 5°.-** La presente Ley entrará en vigencia a los SESENTA (60) días de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

**Artículo 6°.-** De Forma.

Que verificada la redacción del Proyecto de Ley, se cuenta con informes técnicos proveídos, por dependencias de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera que exponen lo siguiente:

**Dirección General de Presupuesto.**

Informe DI N° 416/2021, del Departamento de Ingresos de la Coordinación de Ingresos y Políticas Presupuestarias que expresa:





TETÁ VIRU MOHENDAPY  
Ministerio de Hacienda

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

«...Al respecto el Artículo 1º, expresa: "...Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional...".

Así también, en su Art. 2º, establece: "...El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización dispuesta en esta ley. Dispóngase al Poder Ejecutivo la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el funcionamiento de la actualización...".

En cuanto a cuestiones financieras, el Art. 4º dispone: "...La actualización regulada en la presente Ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad del retorno...". Al respecto, la Caja Fiscal es administrada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y la misma está compuesta por los aportes de los funcionarios públicos, empleados públicos, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios, fuerzas armadas y policiales.

Al respecto, la caja fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro nacional. Los datos oficiales revelan que la caja presenta déficits en los sectores de magisterio nacional, militares y policías...»

- Informe COS N° 109/2021, de la Coordinación Sectorial, que expone lo siguiente:

«... **Financiamiento**

En el artículo 4, se establece que la actualización regulada en mencionado Proyecto de Ley, será financiada con Recursos Institucionales (F.F. 30) del presupuesto respectivo, así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales o internacionales certificados o calificados.

**Consideraciones Generales**

A continuación, se detalla la Ejecución y el Saldo Presupuestario a la fecha, de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, correspondiente a Transferencias en todas las Fuentes de Financiamiento:

MINISTERIO DE HACIENDA D.G.A.F. CRÉDITOS		EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA CONSOLIDADA POR OBJETO DEL GASTO DE LOS MESES DE ENERO A DICIEMBRE													FECHA	PERÍODO	
Modif. 12	Modif. 13	Ord. 0	Modif. 0	Clase 0	Modif. 3	Prog. 0	Modif. 0	Presup. 0	Modif. 0	FF 0	Modif. 0	Ord. 0	Modif. 0	Financiamiento 0	Modif. 0	1	1
Departamento	0	Modif. 0		Deuda						Deuda		Deuda		Deuda			
OBJ. GAST.	P.F.	OPG. FIN.	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO VIGENTE	OBLIGADO	SALDO PRESUPUESTARIO	PAGADO	DEUDA PLAZANTE (O.F.)							
Ingen. Sico.																	
12	0		MINISTERIO DE HACIENDA	4.560.996.000.000	0	4.560.996.000.000	1.732.163.267.164	2.828.832.732.836	1.489.917.823.569	252.148.243.816							
000			TRANSFERENCIAS	4.560.996.000.000	0	4.560.996.000.000	1.732.163.267.164	2.828.832.732.836	1.489.917.823.569	252.148.243.816							
			Totales Sectorial	4.560.996.000.000	0	4.560.996.000.000	1.732.163.267.164	2.828.832.732.836	1.489.917.823.569	252.148.243.816							

Fuente: SICO.

Finalmente, se informa que el mencionado Proyecto de Ley no fue a iniciativa del Ministerio de Hacienda, ni trae adjunto ningún anexo que haga relación a la estructura y programación presupuestaria del mismo...»





TETĀ VIRU  
MOHENDĀPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica

**Dirección General de Administración de Servicios Personales y de Bienes del Estado.**

- Informe DCyR N° 295/2021 del Departamento de Cargos y Remuneraciones, que expresa:

«...Que, para el Proyecto de Ley "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL" se presentan las siguientes sugerencias:

Artículo 3°.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior a la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos.

El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Comentario:** En referencia a lo enunciado en este artículo, en el Presupuesto General de la Nación año 2015, se procedió al ajuste de salarios de cargos teniendo en cuenta el sueldo mensual más la asignación de las bonificaciones que percibían los funcionarios dentro de las Entidades adheridas a la implementación de la Matriz Salarial.

Al respecto, se debe tener en cuenta, que recién a partir del año 2004 los pagos de bonificaciones para los cargos del Anexo del Personal pasaron a formar parte de la remuneración imponible.

Respecto a dicho Proyecto de Ley, sería prudente contar con informes de la Dirección General de Jubilación Públicas, Dirección de Política Macro-Fiscal y Dirección de Política de Endeudamiento, para que las mismas tomen conocimiento del mencionado Proyecto de Ley y emitan Dictamen pertinente...»

**Dirección General de Jubilaciones y Pensiones.**

- DICTAMEN AJ N° 205/2021, de la Asesoría Jurídica, que en sus partes pertinentes expone:

En la exposición de motivos, el proyectista refirió "...En el proyecto de Ley, objeto de esta exposición, se propone la actualización de los haberes, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo Informativo de esta fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso de las categorías suprimidas. En los periodos siguientes se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menor de (5) cinco años. El financiamiento de esta modalidad será cubierto con Recursos institucionales FF 30, para los Programas Contributivos Civiles superavitarios cuya sumatoria de saldos actualmente supera los 1.000 Millones de Dólares Americanos, aproximadamente, depositados en el Banco Central del Paraguay, en guaraníes y no afectar los Recursos del Tesoro Público FF 10, del Presupuesto General de la Nación... El haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, es una devolución de los aportes que el funcionario ha hecho durante todo el tiempo que se halla establecido en la Ley. No es una remuneración o salario que el jubilado percibe por trabajos realizados".

Al respecto, resulta menester pronunciarnos acerca del referido proyecto y en tal sentido cabe señalar que la misma adolece de defectos, dado que proyecta una confusión de términos, que ha sido incluso clarificado por la CSJ en reiterados fallos, conforme en los argumentos que se detallan seguidamente y que obran inclusive en los Acuerdos y Sentencias N° 436/2017, 803/2016 y 1102/2018, glosados al presente proyecto.

Respecto a lo consagrado en el Art. 103 de la Constitución Nacional, cabe señalar que la propia Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos ha señalado que existe una confusión en materia conceptual en lo que respecta a la "equiparación" como a la "actualización" de los haberes jubilatorios; cabe acotar que ambas nociones hacen referencia a circunstancias totalmente dispares.





TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

*En primer lugar la "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103º DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes¹.*

*El dimensionamiento del concepto "actualización" que hace nuestra Ley Fundamental es notablemente distinto al que fue inmerso en el proyecto propuesto, el cual entendió que el precepto constitucional prácticamente ordena que los Jubilados deberán percibir en concepto de haberes el mismo sueldo que los funcionarios activos. Nada más alejado de la realidad.*

*En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una lisa y llana equiparación.*

*Resulta menester señalar además que conforme lo dispone la Ley Nº 1.183/1985, Art. 2º, las leyes disponen para el futuro, no tienen efecto retroactivo, ni pueden alterar los derechos adquiridos. Las leyes nuevas deben ser aplicadas a los hechos anteriores solamente cuando priven a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido.*

*Es decir, de aprobarse el Proyecto de Ley propuesto, no solo se estaría contrariando disposiciones del Código Civil Paraguayo, sino además los reiterados fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia, donde se ha sostenido que la excepcional retroactividad consagrado en el Art. 14 de la C.N. NO ES APLICABLE A PRESTACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL.*

*La propia Constitución Nacional, respecto a la igualdad de las personas, reza que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, No se admiten discriminaciones... y con base a lo señalado, no cabe la posibilidad de emitir una opinión favorable ante el proyecto en cuestión, dado que versan a prima facie sobre derechos adquiridos, consolidados y que además adolecen de defectos.*

*En este sentido, cabe explicar respetuosamente que para que se genere el beneficio de la JUBILACION, entendida esta, según Marienoff, como "la retribución periódica y vitalicia que otorga el Estado a quienes, habiéndole servido durante determinado lapso, dejan el servicio por haber llegado a la edad establecido - o por haberse imposibilitado físicamente - y han cumplido con los aportes requeridos", es necesario que converjan dos requisitos: años de edad biológica y años de aportes efectivos a la Caja Fiscal, vale decir, para que la DGJP conceda un beneficio debe a prima facie reunirse las condiciones que la Ley establece para la concesión del beneficio y una vez acreditada estas condiciones, la jubilación es liquidada y abonada al beneficiario en los términos -reiteramos- de la Ley aplicable, es decir, la jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.*

*Y, al ser la jubilación el resultado de los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo, dado que la incorporación de la Matriz Salarial fue el inicio de un proceso que tiene como fin la implementación de la carrera del servicio civil, que remunere a los funcionarios públicos de acuerdo a la trayectoria, capacidad, formación profesional y por sobre todo de acuerdo al grado de responsabilidad, vale decir, derivada del ejercicio activo de la función.*

*Así mismo, es menester aclarar además que con anterioridad a la vigencia de la Ley Nº 2.345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales se efectuaba la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones. La matriz no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones, sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTO y sí lo hizo o lo hace el funcionario activo, reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro por que se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos de gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades*



Sentencia N° 915/2017





TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Abakomonicha  
Ahameterische  
HACIENDA

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

*ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica, sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el MH, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.*

**APELAMOS A LA SABIDURÍA Y A LA PRUDENCIA DEL ÓRGANO LEGISLADOR E INVITAMOS A TOMAR CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL, CONFORME A LOS DATOS EXPUESTOS POR LA SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA.**

*Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, y sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.*

*En tal sentido, y a los efectos de demostrar fehacientemente con estudios técnicos el impacto financiero que produciría el citado Proyecto de Ley, recomendamos derivar estos autos a la SEAF y de contar con el parecer favorable del Sr. Viceministro, cursar a la Subsecretaría de Estado de Economía a fin de que elabore el estudio técnico respectivo y así mismo, comunicar el contenido del presente dictamen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Honorable Cámara de Senadores...»*

**CONCLUSIÓN:**

Que de acuerdo a la exposición de motivos que acompaña al presente proyecto de Ley, el mismo tiene como finalidad la actualización de los haberes jubilatorios, inicialmente en base a una tabla que constituye Anexo informativo de la fundamentación. Con el mismo propósito se establece que el Ministerio de Hacienda deberá confeccionar la tabla de equivalencias de los montos de aumentos propuestos a las categorías actuales o por aproximación en el caso las categorías suprimidas; y en los siguientes periodos se procederá con el mismo procedimiento basado en una tabla propuesta anualmente por los afectados jubilados del sector civil, hasta igualar a los funcionarios activos en un periodo no menos a 5 años.

Y que de acuerdo, a los informes técnicos proveídos por dependencias de la Dirección General de Presupuesto, se determina que el proyecto de Ley no fue a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo tanto no fue canalizado a través del Ministerio de Hacienda, así mismo el proyecto de Ley no acompaña los Anexos o cuadros que evidencien la de programación de ingresos y gastos, sí como las estructuras programáticas que estarán afectadas. Igualmente no se acompañan cuadros o datos estadísticos que permitan realizar un análisis o costo estimativo del impacto del proyecto de normativa.

En lo que respecta a los recursos presupuestarios, y en caso de aprobarse el Proyecto de Ley, se deberá tener en cuenta la estimación de los ingresos que serán requeridos para solventar los costos que demanden la implementación de la propuesta, que será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto de la Caja Fiscal, así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas.

Es preciso mencionar que la Caja Fiscal es administrada por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda y la misma está compuesta por los aportes de los funcionarios públicos, empleados públicos, magistrados judiciales, magisterio nacional, docentes universitarios, fuerzas armadas y policiales. Actualmente la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional. Los datos oficiales revelan que la caja presenta déficits en los sectores de Magisterio Nacional, Militares y Policías, por lo que estos datos deberán ser tenidos en cuenta de manera a determinar si el proyecto presentado puede ser efectivamente financiado con recurso de la FF 30, administrado por la Caja Fiscal del MH.

Por su parte, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en su **Dictamen A.J N° 205/2021**, que en sus partes pertinentes señalaba entre otras cosas que:





TETÁ VIRU  
MONENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

**Dirección General de Presupuesto  
Coordinación Jurídica**

- 1.- La "equiparación" salarial es entendida como la percepción igualitaria de la remuneración por igual tarea desarrollada por los trabajadores. Mientras que por otro lado, la "actualización" salarial - a la que HACE REFERENCIA EL ART. 103 DE LA CN- se refiere al reajuste de los haberes.

En nuestra Carta Magna se instituye como una garantía LA ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS, no así la equiparación señalada en el Proyecto de Ley propuesto, que refiere como mecanismo idóneo una tabla de asignación de categorías del funcionario activo, lo que no es otra cosa que una equiparación.

- 2.- La jubilación es el resultado de los aportes jubilatorios contribuidos por el funcionario, que determinan la base jubilatoria del mismo y consecuentemente su jubilación.
- 3.- La jubilación es el resultado de: los años de servicios aportados, la edad biológica del beneficiario al tiempo de la concesión del beneficio y conforme a la norma aplicable, por lo que no cabe la posibilidad de que existan parámetros de asimilación al sector activo.
- 4.- Con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 2345/2003, los funcionarios públicos solamente aportaban sobre el sueldo que percibían, no existían otras remuneraciones por las cuales efectuar la retención en concepto de aportes y por lo tanto no eran considerados para la jubilación porque simplemente no se aportó por estas remuneraciones.
- 5.- La Matriz Salarial no es otra cosa que la aglutinación de varios conceptos de remuneraciones (bonificaciones) sobre las cuales el funcionario ya jubilado NO APORTÓ; y sí lo hizo o lo hace el funcionario activo (desde el año 2015), por lo que reconocer la categoría tornaría injusta la aplicación de dicho parámetro porque se estaría abonando beneficios jubilatorios sobre objetos del gasto sobre los cuales el jubilado nunca aportó, aumentando el desequilibrio de la Caja Fiscal y las desigualdades ya existentes, generalmente por la proliferación de normativas que conceden beneficios a sectores específicos y/o por función específica sin considerar los informes legales y técnicos emitidos por el M.H, que aluden a la necesidad de equilibrio y sustentabilidad de la Caja.
- 6.- Instamos a realizar un análisis integral de la situación de los funcionarios activos, reconociendo la carrera administrativa, lo que repercutirá necesariamente en una jubilación digna para todos los funcionarios, sostenible en el tiempo, sin que implique detrimentos para derechos presentes y futuros de terceros.

Finalmente, cabe señalar nuevamente que si bien la ley no será financiada con Recursos del Tesoro (FF 10), ya que el financiamiento de la modalidad será cubierto con Recursos Institucionales (FF 30) de los programas Contributivos Civiles, la Caja Fiscal presenta un déficit acumulado, que en los últimos años se viene incrementando y esta brecha ha sido absorbida por el Tesoro Nacional, por lo que resulta imperativo considerar la real capacidad de su financiamiento de manera a preservar la sostenibilidad fiscal, en concordancia con los lineamientos establecidos en la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal».

Hechas las consideraciones precedentes, se sugiere no acompañar el presente Proyecto de Ley.

Por lo tanto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N° 5098/2013 «De Responsabilidad Fiscal», se eleva el presente informe a consideración de la Dirección General de Presupuesto, para su remisión a la Secretaría General del Ministerio de Hacienda para proseguir trámites, si así lo considera pertinente.

Atentamente.





TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

URGENTE

MEMORÁNDUM SSEE N° 331 /2022

A : SEÑOR ÓSCAR LLAMOSAS, MINISTRO  
MINISTERIO DE HACIENDA

DE LA : SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA

REF. : Proyecto de Ley "Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil". SIME N° 51836/2021, SIME N° 54405/2021 Y SIME N° 57797/2021.

FECHA : 9 de mayo de 2022

Señor Ministro:

Tenemos el agrado de dirigimos a Vuestra Excelencia con relación a las Notas remitidas por la Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Honorable Cámara de Senadores, a través de las cuales se solicita al Ministerio de Hacienda el parecer técnico con respecto al Proyecto de Ley de referencia.

El Proyecto de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, estableciendo principalmente los siguientes puntos: i) la actualización será realizada anualmente teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones; ii) la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente; iii) el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.P 30) del Presupuesto respectivo.

La propuesta de Ley no cumple con los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), cuyos fallos ha expuesto que lo que constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, en otras palabras, equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente. En este sentido, considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, podría entenderse como una equiparación salarial, lo cual va en contra a la interpretación dada por la CSJ.

Por otra parte, desde año 2012 no se registran incrementos salariales en el sector público, salvo sectores específicos como personal de blanco, fuerzas públicas y docentes; por lo que, la actualización por variación salarial, beneficiaría a sectores deficitarios de la Caja Fiscal. En el caso de una equiparación salarial, el gasto adicional estimado en los primeros 5 años de implementación, es de USD 1.383 millones.

Finalmente, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley de Referencia con el informe técnico.

Respetuosamente:

JUAN JOSÉ GALEANO  
Director

MEMO DEE N° 331/22

IV SY HAAS  
Ministro



REPUBLICA PARAGUAYA  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

### INFORME TÉCNICO

**PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL". Expedientes SIME N° 51836/2021, N° 54.405/2021 y N° 57794/2021. Propuesto por la Honorable Cámara de Senadores.**

El Proyecto de Ley, como primer trámite constitucional ha sido remitido a las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda y Presupuesto; y, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado de la Cámara de Senadores. Tratamiento preferencial establecido en 15 días senadores en fecha 5 de mayo.

#### Objetivo del Proyecto de Ley

La Propuesta de Ley tiene por objeto actualizar los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones (Artículo 1°).

#### I) Puntos Principales del Proyecto de Ley

- El Ministerio de Hacienda procederá a la actualización de haberes jubilatorios del Programa Contributivo Civil, así como la ampliación presupuestaria que contemple los recursos para el financiamiento de dicha actualización. (Artículo 2°).
- Se establece la elaboración de una tabla de correspondencia de los cargos y categorías al momento de la jubilación. (Artículo 3°).
- Establece que la tabla de actualización, en ningún caso podrá tener montos inferiores al 75% del salario mínimo legal vigente. (Artículo 3°).
- Se establece el financiamiento de la actualización con Recursos Institucionales (F.F. 30) del Presupuesto respectivo, así como con el importe de los intereses generados de las inversiones de los recursos excedentes. (Artículo 4°).

#### II) Consideraciones al Proyecto de Ley:

- *"Art. 1.- Los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil, serán actualizados anualmente...."*

El Proyecto de Ley hace referencia a la actualización de los haberes jubilatorios y de pensión de los funcionarios públicos y empleados del Programa Contributivo Civil. En este punto es necesario señalar que los funcionarios públicos y empleados no perciben haberes jubilatorios ni de pensión, salvo aquellos que se desempeñen en sectores compatibles con la docencia y la



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

■ TETÁ REKUAI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

investigación (cotizantes del sector de magisterio nacional) y que hayan accedido a la jubilación en alguno de los sectores de la Caja Fiscal, conforme lo establece la normativa vigente.

Por lo cual, la actualización de haberes en la forma planteada en el Proyecto de Ley no podría ser aplicada de manera general a todos los jubilados de los sectores del Programa Contributivo Civil.

- *“...teniendo en cuenta la tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en funciones, conforme lo establece el Art. 103 de la Constitución Nacional*

El Proyecto de Ley establece la creación de una tabla de asignaciones de categorías del funcionario activo haciendo referencia a que la misma debe tener igual tratamiento dispensado al funcionario en funciones.

Al respecto, en el 2015 se realizó un reordenamiento de los conceptos de remuneración para los funcionarios públicos a través de la implementación de la nueva matriz salarial. Sin embargo, este reordenamiento no tuvo incidencias en los recursos ingresados al Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, considerando que se cotiza el 16% sobre la remuneración ordinaria y los demás beneficios desde año 2004, con lo cual el aporte ya estaba siendo realizado sobre las mismas remuneraciones percibidas, sin cambios en la base del cálculo para la contribución.

El planteamiento de la propuesta no incide en la implementación de un mecanismo de actualización de haberes como tal, por lo que se considera innecesaria la elaboración de la tabla de referencia para los efectos de la aplicación de una actualización de haberes.

- *“Art. 3º.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, elaborará y establecerá, en un plazo no mayor a (60) sesenta días, la tabla de correspondencia de los cargos y categorías correspondientes, debiendo contemplar inclusive aquellos cargos y/o categorías con los que el funcionario público se acogió a la jubilación con anterioridad, pero que por reestructuración posterior de la nomenclatura o matriz del anexo del personal, han sido suprimidos o substituidos...”*

Adicionalmente, la Figura 1 muestra la composición de las remuneraciones imponibles antes y después del 2003, la cual muestra que, hasta el 2003, se cotizaba únicamente sobre sueldos como remuneración ordinaria, luego de la reforma, se amplió la base imponible incluyendo a los demás beneficios salariales señalados. Por lo que un cotizante que haya desempeñado su actividad laboral durante los periodos señalados, ha cotizado únicamente sobre su salario base u ordinario hasta el 2003, recién a partir del 2004, se amplía la cotización sobre los demás objetos de gasto.

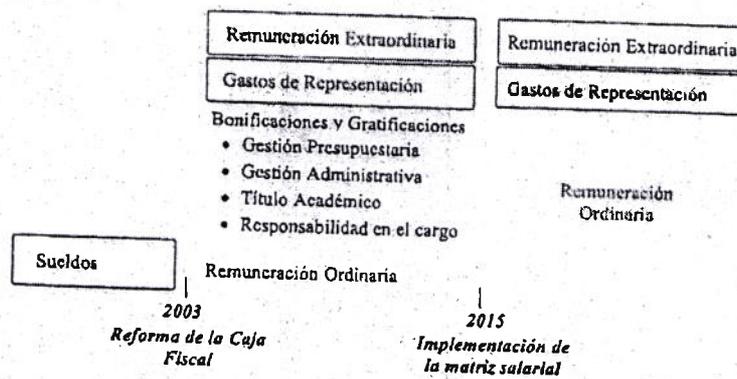


ESTADO  
LIBRE  
REPUBLICANO  
DE PARAGUAY

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

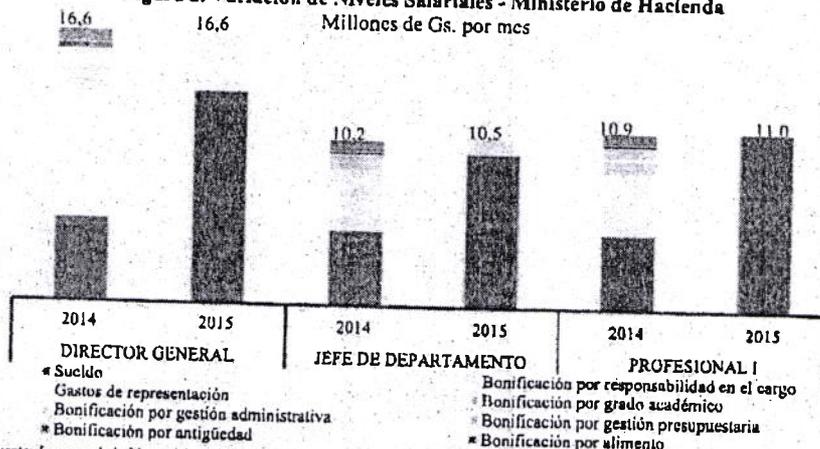
Paraguay  
de la gente

Figura 1. Evolución de estructuras salariales que conforman la remuneración imponible



Por otro parte, con la implementación de la matriz salarial, la remuneración total imponible no sufrió variación, más allá del reordenamiento de conceptos incluidos dentro de la remuneración ordinaria. La Figura 2 presenta una muestra seleccionada para tres casos del Ministerio de Hacienda antes de la implementación de la nueva matriz salarial (año 2014) y posterior a ella (año 2015) para los cargos específicos de Director General, Jefe de Departamento y Profesional I. En los tres casos, se evidencia una variación mínima en el total de las remuneraciones percibidas.

Figura 2. Variación de Niveles Salariales - Ministerio de Hacienda  
Millones de Gs. por mes



Fuente: Impacto de la Nueva Matriz Salarial en el Presupuesto y en las Remuneraciones. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SEAF).



MTEP  
MINISTERIO DE  
TRABAJO Y  
PREVISION

TETÁ REKUAI  
GOBIERNO NACIONAL

Perseguidos  
de la gente

Estos elementos muestran que, por un lado, la base imponible ha sido ampliada luego de la Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público del 2003, así como también la tasa de contribución y, por otro lado, en el 2015 como resultado de la matriz salarial, se ajustó la composición de las remuneraciones, pero con impacto mínimo en el total de las asignaciones.

Por tanto, los cálculos de los beneficios jubilatorios son resultado de la aplicación de un conjunto de criterios (remuneraciones imponibles, tasa de contribución, base de cálculo del beneficio) en un periodo determinado de contribución e historia laboral. La elaboración de una tabla con las características planteadas resulta improcedente a los efectos de establecer un mecanismo de actualización de haberes.

- "...El monto mínimo previsto en la tabla de actualización, en ningún caso podrá ser inferior a los 75% (setenta y cinco por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley."

Un mecanismo de actualización se refleja en una tasa o porcentaje de variación a ser aplicado sobre los haberes jubilatorios para la actualización de los beneficios, por lo que sería un error que la tabla propuesta contenga montos en lugar de tasas, ya que de plantearse de esa forma podría entenderse que lo que se propone es una equiparación salarial de los haberes jubilatorios. En tal sentido, cabe reiterar lo referido en el Dictamen de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda N° 1.455/2018 en el cual señala lo siguiente: "... el Poder Judicial ha sostenido que **ACTUALIZAR el monto del haber jubilatorio NO DEBE SER CONFUNDIDA CON EQUIPARACIÓN AL SALARIO QUE PERCIBE UN PERSONAL EN ACTIVIDAD (que es derecho reconocido por Ley a favor de los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública)**". "Respecto al alcance del concepto **ACTUALIZACION** la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, en los Acuerdos y Sentencias N°s 421 del 4 de junio del 2007, N° 14 del 25 de febrero de 2008 y N° 548 del 24 de julio de 2009 en forma específica y uniforme ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional (Artículo 103°), es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no la equiparación de esos haberes. El citado máximo tribunal aclaró que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente."

Considerar montos en lugar de tasas en una tabla basada en la equivalencia entre lo percibido por el jubilado y el funcionario en actividad, para una actualización de beneficios, apunta a una equiparación salarial, lo cual iría en contra de la interpretación de la Corte Suprema de Justicia.



REPUBLICA DEL PARAGUAY  
GOBIERNO NACIONAL

TETĀ REKUĀI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

- *“Art. 4º.- La actualización regulada en la presente ley será financiada con Recursos Institucionales (F.F 30) del Presupuesto respectivo así como con el importe de los intereses generados de la compra de Bonos con los fondos previsionales de los sectores superavitarios o su colocación en instituciones nacionales e internacionales certificadas o calificadas. Estas operaciones podrán ser realizadas hasta un 70% del valor de la disponibilidad a la fecha de esta Ley y las gestiones pertinentes estarán a cargo del Ministerio de Hacienda, que deberá obrar al efecto asegurando la máxima rentabilidad y seguridad de retorno.”*

La Propuesta de Ley establece que el mecanismo planteado será financiado con recursos institucionales, es decir, con recursos excedentes del Programa Contributivo Civil. Al respecto, es preciso señalar la situación financiera actual. A continuación, se presenta una breve descripción de la situación financiera-actuarial de la Caja Fiscal.

### III) Situación de la Caja Fiscal

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones son insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para este año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil (Fuerzas Públicas) y USD 71 millones al sector civil, principalmente por el déficit del sector docente.

Figura 3. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
Sector Civil	33	32	16	-15	-30
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
Sector No Civil	-129	-145	-141	-135	-137
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda - DGJP.

El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil. En ese sentido, desde el año 2011 a diciembre 2021, con la aplicación de la Ley N° 4.252/10, el monto financiado con recursos superavitarios es de aproximadamente USD 476 millones. El déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado.



TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

TETÁ REKUÁI  
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

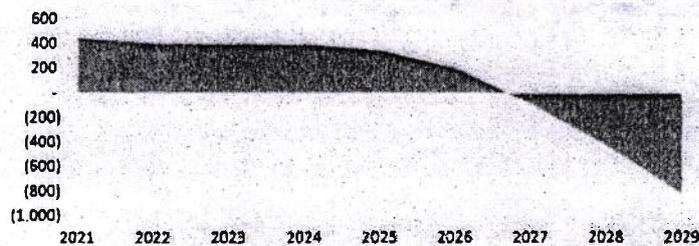
- **Situación actuarial**

El cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un déficit de 28,5% del PIB de 2019; en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

- **Evolución de reservas**

A diciembre de 2021, el total de reservas depositadas en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total acumulado cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas respectivas en el corto plazo.

**Figura 4. Simulación de Flujo de Reservas y Déficit Proyectado (En millones de USD)**



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

- **Escenario de actualización de haberes del Magisterio Nacional.**

En el entendido de que la propuesta pretende la actualización de haberes jubilatorios en la misma proporción que la variación salarial de los funcionarios en actividad, y considerando que los funcionarios públicos no registran incrementos salariales en los últimos años, a excepción de los docentes del Magisterio Nacional, se realiza el siguiente supuesto:

***La actualización de los haberes jubilatorios del Sector de Magisterio Nacional es igual a la tasa de variación de los salarios de los trabajadores activos.***

**Conforme a las estimaciones, este impacto podría representar un déficit adicional de USD 151 millones, en los primeros 5 años de su implementación, considerando solo el gasto adicional en el Sector Magisterio Nacional.**

<sup>1</sup> Las reservas depositadas en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.



REPUBLICA  
DEL PARAGUAY

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

#### Impacto de la Actualización de haberes jubilatorios (En millones de USD)

Año	Escenario Base: Gasto	Gasto con Actualización	Gasto Adicional
2022	276	305	28
2023	308	337	29
2024	343	373	30
2025	380	411	31
2026	420	452	32
<b>Impacto Total</b>			<b>151</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Esta situación tendría un impacto directo en el superávit de Administración Pública, teniendo en cuenta el contexto del déficit de flujo del sector de Magisterio Nacional, el cual es cubierto mayormente con excedentes del Sector de la Administración Pública.

- **Escenario de equiparación salarial.**

Se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Este gasto adicional terminará acelerando el agotamiento de reservas en el corto plazo y la imposibilidad de pagos de las obligaciones.

#### IV) Consideraciones Finales

El Ministerio de Hacienda en reiterados informes ha presentado los elementos en torno al análisis del mecanismo de actualización de haberes jubilatorios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, los cuales se resumen principalmente en los siguientes puntos:

1. Basado en la interpretación del máximo tribunal, el mismo ha declarado que equiparar es igualar y que actualizar no es igualar sino mejorar gradualmente y, en ese sentido, ha sostenido que lo que está garantizado a nivel constitucional es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de esos haberes (Artículo 103);

2. La CSJ considera inconstitucional la utilización del IPC como mecanismo de actualización por no aplicarse en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario en actividad. Al respecto, los salarios del sector público no están sujetos a un mecanismo de ajuste automático.

3. Es relevante comprender la diferencia entre la actualización e incremento del salario. En el primer caso, el objetivo es mantener el poder adquisitivo, garantizando que el individuo no sufra una pérdida del valor real de sus ingresos; lo cual generalmente es aplicado a los beneficios que pudiera recibir un individuo pasivo que aportó durante su vida laboral en proporción al salario



REPUBLICA DEL  
PARAGUAY  
NACIONAL

■ TETÁ REKUAI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

recibido. En el segundo caso, los motivos pueden responder a aumentos de la productividad, retribuciones por una mayor responsabilidad a cargo del trabajador, ascensos laborales, acuerdo entre trabajadores y patrones, entre otros; y está asociado con el trabajador activo, quienes pueden mejorar su nivel salarial y por ende el aporte para su futura pensión.

4. El sector público presenta una importante heterogeneidad en cuanto a los ajustes salariales de los trabajadores en actividad. En consecuencia, una eventual indexación de haberes jubilatorios a la evolución de los salarios, tendría efectos diferenciados entre los diferentes sectores, en algunos casos con crecimientos positivos, mayores al IPC (Magisterio Nacional), en otros con ajuste nominal en torno al cero (Administración Pública); lo que estaría implicando pérdida del poder adquisitivo; por lo tanto, un criterio de actualización que otorgue un ajuste proporcional unificado en los beneficios es vital para mantener la equidad horizontal del sistema.

5. Dadas las consideraciones realizadas es importante avanzar en línea con el diagnóstico integral del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, para evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad en el sistema de jubilaciones del sector público. En referencia al mecanismo de actualización, se requiere la consideración de las implicancias de la igualdad de tratamiento, las diferencias técnicas entre aumentos salariales y actualización de las prestaciones jubilatorias, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Dadas estas consideraciones, la Propuesta de Ley no cumple con el objetivo referido con anterioridad, puesto que no sigue los lineamientos de la interpretación dada por la CSJ, quien en sus fallos ha referido que lo constitucionalmente se encuentra garantizado es el derecho a la actualización de los haberes jubilatorios y no a la equiparación de los mismos, además no contempla el mecanismo de actualización a fin de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales y tampoco obra un informe técnico que respalde la propuesta.

Es necesario seguir avanzando en el diálogo iniciado con gremios representantes de los afiliados de la Caja Fiscal, a fin de evaluar las alternativas que permitirán establecer condiciones de sostenibilidad para el correcto cumplimiento de las sentencias judiciales sin perjudicar al conjunto de cotizantes y beneficiarios del sistema.

Por lo expuesto, se sugiere no acompañar el Proyecto de Ley, puesto que estaría aumentando la inequidad en el sector público, así como fuera del mismo.

\*\*\*



TETĀ VIRU  
MOHENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 16 de junio de 2022

M.H. N° 7061

SEN. NAC. ENRIQUE BACCHETTA, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE LEGISLACIÓN, CODIFICACIÓN, TRABAJO Y JUSTICIA  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia al Proyecto de Ley «Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil» (Silpy N° 21-10242), presentado por el Senador Nacional *Martin Arévalo*, cuyo estudio y consideración fue aplazado hasta el 16 de junio del corriente año, con la finalidad de profundizar los estudios económicos, financieros y actuariales del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) (Exp. M.H. N° 84.496/2022).

Al respecto, ante la preocupación que genera la propuesta legislativa con relación al impacto que tendría en la sostenibilidad financiera de la Caja Fiscal, además de no responder a los fallos judiciales en torno al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, se remite a consideración un Informe Técnico elaborado por la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de esta Cartera de Estado, de manera impresa y digital (CD), el cual incorpora una revisión detallada de la situación financiera de la Caja Fiscal y un conjunto de alternativas de ajustes para su discusión y análisis, que permitirán mejorar a corto plazo la situación financiera de la Caja Fiscal y poder cumplir con todas las obligaciones que supone el sistema de jubilaciones. También se propone en dicho documento un nuevo sistema de actualización en observancia a los establecido en la Constitución Nacional y los fallos judiciales.

Es importante considerar que la situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público requiere de una pronta reforma integral, que vuelva a homogeneizar los parámetros requeridos para acceder a los beneficios, en igualdad de condiciones para todos los sectores, evitando la disparidad paramétrica dispuesta por leyes especiales que fueron sancionadas en los últimos años, que han agravado el resultado deficitario y ha tomado más inequitativo al sistema.

Asimismo, resulta necesario manifestar que el equipo técnico de esta Cartera de Estado ha mantenido reuniones con representantes del Honorable Congreso Nacional sobre el caso, quienes han requerido la presentación del citado documento.

Por lo tanto, ante la extrema urgencia de avanzar en una propuesta legislativa equilibrada y sostenible, técnica y financieramente, resguardando los ahorros de los actuales, futuros jubilados y retirados de la Caja Fiscal, se recomienda poner a consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo este Informe Técnico y las recomendaciones allí expuestas para instalar un amplio debate participativo en búsqueda de consensos que permitan avanzar en la tan necesaria Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*[Signature]*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor *Juan Carlos Cabrera*, Director de Gestión Legislativa.

SEE/SG/ndr-agg.

## INFORME DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

### DEL SECTOR PÚBLICO (CAJA FISCAL)

**OBJETIVO:** El presente documento tiene el objetivo de informar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores, con miras a lograr la sostenibilidad del sistema.

En los anexos al presente informe se presenta un análisis del **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL"**, presentado por el Senador Martín Arévalo referente a la actualización de los haberes jubilatorios y, por otro lado, un resumen de medidas que deberían analizarse para mejorar la posición financiera del sistema.

#### **1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL**

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, también denominada Caja Fiscal por la normativa vigente, transita por un periodo delicado con respecto a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema se estaría enfrentando en el corto plazo a problemas serios de financiamiento de los actuales y futuros beneficios. Esta situación impone la necesidad de un análisis integral del sistema, de manera a establecer las condiciones que permitirán encauzar la sostenibilidad financiera de la Caja, permitiendo asegurar el cumplimiento del pago de los beneficios que otorga el sistema.

En tal sentido, el presente informe es producto de un análisis integral realizado por el Ministerio de Hacienda, con el asesoramiento y colaboración del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis ha llevado a identificar alternativas de ajustes urgentes y necesarios que permitan, por un lado, extender el periodo superavitario del Programa Civil y, en consecuencia, una ampliación del horizonte de inversión de estos; y, por otro lado, la disminución de la carga creciente sobre los recursos tributarios destinados a financiar el déficit del Programa No Civil, hasta tanto se logre una Reforma Integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

#### **2. ANTECEDENTES DE REFORMAS DE LA CAJA FISCAL**

En el año 2003 se llevó a cabo la primera Reforma en sentido positivo de la Caja Fiscal, la cual apuntaba a corregir los graves problemas financieros que hacían imposible el pago normal de los beneficios. Varios aspectos lo hacían insostenible, entre otros, los aportes no se realizaban sobre todas las remuneraciones percibidas; el salario base para el cálculo del beneficio consideraba únicamente el último sueldo; y, la tasa de sustitución era del 90%.

El déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- era del 1,5% del PIB. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal" y sus posteriores modificaciones, contemplaban entre otros: el aumento de la tasa de aporte del 14% al 16%; la retención de aportes sobre todas las remuneraciones del personal; la jubilación ordinaria con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional; el cálculo del beneficio de pensión se definió como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario; entre otros.

Estas medidas, permitieron disminuir el déficit actuarial de 90% del PIB al 45% del PIB luego de la reforma (38% del PIB para los planes contributivos). La misma permitió generar ahorros, incluso en sectores más preocupantes (Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). Sin embargo, años después se dieron modificaciones como el caso de las fuerzas públicas en el año 2012 con la aprobación de la Ley N° 4670/12, la cual otorgaba la

equiparación de la base de cálculo del haber de retiro con el salario del personal en actividad. Por su parte, la Ley N° 4747/12, otorgó a Docentes de las Universidades Nacionales las mismas condiciones de jubilación que el Magisterio Nacional, lo cual implicaba entre otros, la eliminación de la edad mínima, una condición para los desafíos demográficos de un sistema de capitalización colectiva.

Adicionalmente, las promulgaciones de leyes posteriores crearon sub-regímenes dentro del Sector Administración Pública con nuevos parámetros: Enfermeros (Ley N° 3206/2007); Docentes de educación Inclusiva (Ley N° 4.735/2012); Obstetras (Ley N° 5423/2015); Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015); Guarda-parques (Ley N° 6422/2019); Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019); Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019); Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020); Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y, Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Estas normativas en sentido contrario, desde el punto de vista financiero y actuarial, han fragmentado aún más al sistema y han revertido las mejoras financieras que había arrojado la reforma del 2003. Esto contribuye al acelerado agotamiento de recursos ahorrados por los sectores superavitarios del Programa Civil, y han representado mayores presiones al fisco en el financiamiento del Programa No Civil.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ACTUARIALES

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones fueron insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para el presente año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil y USD 71 millones al sector civil, principalmente docentes.

Figura 1. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sector Civil</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>-15</b>	<b>-30</b>
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
<b>Sector No Civil</b>	<b>-129</b>	<b>-145</b>	<b>-141</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

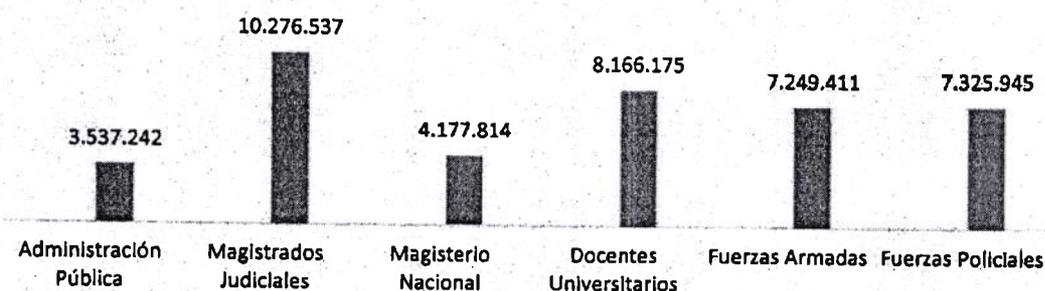
El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil, conforme a las normativas vigentes, mientras que el déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado. Los sectores como Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, sin una edad mínima para la jubilación y con altas tasas de reemplazo, imponen una importante presión al sistema. En el caso de las Fuerzas Públicas, se tiene la equiparación de la base de cálculo para el haber de retiro al salario del personal en servicio activo.

**Figura 2. Cantidad de Aportantes y Jubilados a abril 2022**

CAJAS	Cantidad de Aportantes	Cantidad de Jubilados	Relación Activo/Pasivo
<b>Sector Civil</b>	<b>190.140</b>	<b>51.505</b>	<b>3,7</b>
Empleados Públicos	87.398	17.149	5,1
Magistrados Judiciales	12.012	617	19,5
Magisterio Nacional	77.684	32.307	2,4
Docentes Universitarios	13.046	1.432	9,1
<b>Sector No Civil</b>	<b>40.683</b>	<b>16.720</b>	<b>2,4</b>
Fuerzas Armadas	15.307	7.947	1,9
Fuerzas Policiales	25.376	8.773	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>230.823</b>	<b>68.225</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SINARH LEGAJOS.

**Figura 3. Promedio de Beneficios otorgados por el Sistema. En Gs.**



Fuente: Elaboración con datos de la DGJP-MH.

La situación refleja un sistema altamente fragmentado, con una importante inequidad en el acceso a los beneficios. Esto es aún más grave, considerando que, en el país solo cerca del 20% de la población ocupada aporta a un sistema de jubilación, y el 80% restante no tiene posibilidades de acceder a una jubilación futura, y sin embargo, las jubilaciones de algunos sectores de la Caja Fiscal son cubiertas con impuestos pagados por toda la ciudadanía.

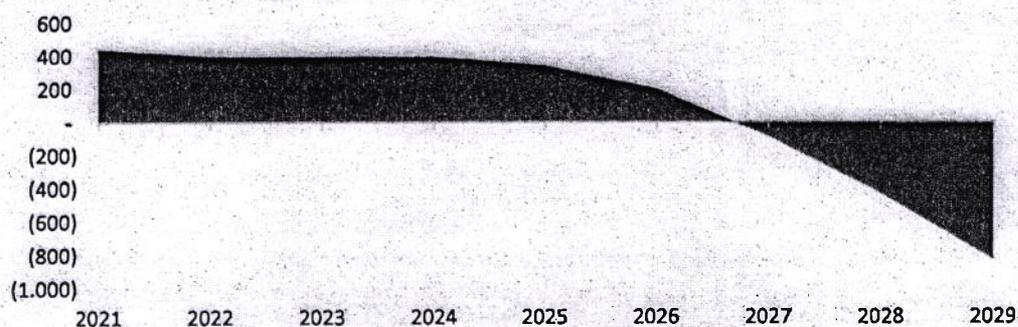
#### Situación actuarial

El cálculo actuarial es una estimación técnica que tiene como objetivo principal proyectar la situación financiera de la caja para periodos futuros, sobre la base de los actuales parámetros, sin hacer ninguna modificación. En ese contexto, el cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un **déficit de 28,5% del PIB de 2019**; lo que representa en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

### Evolución del superávit acumulado

A diciembre de 2021, el superávit acumulado depositado en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas de corto plazo.

Figura 4. Simulación del Flujo de Superávits Acumulados y Déficit Proyectado  
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

#### **4. PROPUESTA DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y LAS ESTIMACIONES DE SU IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL**

Con todo lo mencionado precedentemente, surge la necesidad urgente de realizar ajustes a los parámetros actuales, sobre todo en aquellos sectores que se han desprendido de manera grave de la estabilidad financiera, arrastrando a los demás sectores. Como resultado del análisis integral, en esta sección se presentan unas propuestas de ajustes que deberían ser analizados hasta lograr una reforma integral. A continuación, algunas consideraciones generales:

1. Las medidas no deberán afectar a los sectores superavitarios del Programa Civil (Administración Pública y Magistrados Judiciales), en cuanto a las condiciones vigentes para el acceso a los beneficios.
2. Se plantea el aumento de la jubilación mínima del 40 al 50% para los jubilados del Sector Administración Pública.
3. Los ajustes paramétricos deben apuntar a los sectores deficitarios y con requisitos de acceso a beneficios diferenciados con relación al régimen general.
4. En el caso del Magisterio Nacional, se plantea elevar la edad mínima de retiro a 55 años, parámetro actualmente vigente para el personal de blanco.
5. En cuanto a los aportes, se plantea un incremento de la tasa de aportes a aquellos sectores deficitarios, para mejorar el flujo financiero de la caja y reducir el déficit, hasta tanto se realice la reforma integral.
6. Se propone un nuevo mecanismo de actualización para todos los sectores, partiendo como base de actualización la variación del Salario Mínimo Legal Vigente (SML) y, de manera adicional, la variación salarial positiva del sector, en caso de que el sector haya registrado un superávit operativo en el año inmediatamente anterior, caso contrario, la actualización deberá ser realizada únicamente en base a la variación del SML.

<sup>1</sup> Los recursos depositados en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

Figura 6. Principales propuestas de ajustes como medidas de contingencia.

Nuevos parámetros para el Magisterio Nacional	Mecanismo de actualización según sectores de la caja:	Fuerzas Públicas
Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional, hasta el 100% Tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible. Se podrá evaluar que parte del aumento lo aporte el Estado	Sectores superavitarios: variación salarial promedio del sector + variación del SML. Sectores deficitarios: variación del SML.	Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.

El impacto financiero en caso de ser aprobadas las medidas propuestas generará un ahorro en promedio de aproximadamente USD 159 millones de manera anual, en los primeros 5 años de su implementación. Esto retrasaría 5 años el agotamiento de los superávits acumulados. Adicionalmente, considerando el aumento de la jubilación mínima para el Sector Administración Pública, tendría un costo promedio anual de USD 1 millón en los primeros 5 años.

Figura 7. Estimaciones de Impacto Financiero y Actuarial

Escenarios estimados	Ahorro Generado Promedio anual primeros 5 años (En millones de USD)	Déficit actuarial en Valor Presente (2019-2056)
<b>Escenario Base</b>		<b>-28,47%</b>
<b>A) Magisterio Nacional</b> Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional. Tasa de aporte 20%	USD 139	-23,76%
<b>B) Nuevas tasas de cotización para FFAA y FFPP:</b> Activos: 20%	USD 20	-27,70%
<b>C) Elevar la jubilación mínima del 40 al 50% del SML</b>	-USD 1	-28,52%
<b>TOTAL (A+B)</b>	<b>USD 158</b>	<b>-23,05%</b>

## ANEXO 1

### **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL", PRESENTADO POR EL SENADOR MARTIN ARÉVALOS.**

Este Proyecto de Ley busca modificar el sistema de actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios de la Caja Fiscal administrada por el Ministerio de Hacienda. Si bien el Proyecto de Ley menciona que el sistema que busca implementar se ajusta a lo establecido en la Constitución Nacional, es decir, dar el mismo tratamiento al funcionario en actividad, a la hora de llevar a la práctica dicho sistema ordena la creación de una "Tabla de Equivalencia" entre el funcionario activo y el jubilado. Inclusive se deberán crear nuevas partidas para aquellos cargos que hayan sido suprimidos o eliminados. Por otro lado, el Proyecto de Ley pretende elevar la jubilación mínima del 40 al 75% del salario mínimo.

A continuación, presentamos las principales observaciones al Proyecto de Ley:

#### **1. Consideraciones Jurídicas**

- Las normas vigentes que rigen para el sistema de actualización de las jubilaciones administradas por la Caja Fiscal para el sector civil es el ajuste por el IPC. Este sistema ha sido cuestionado y es así que se han presentado innumerables acciones de inconstitucionalidad.
- El Proyecto de Ley apunta a un sistema de equiparación (de facto), al aplicar una tabla de equivalencia. Al respecto la CSJ se ha expedido en varias ocasiones aclarando que la actualización a la que se refiere la Constitución Nacional en ningún caso debe ser equiparar el salario del activo con el pasivo, si no utilizar el mismo sistema de ajuste salarial que tiene el primero.

#### **2. Consideraciones Operativas-Administrativas**

Al analizar el sistema de actualización a través de una tabla de equivalencia como plantea el Proyecto de ley tropezamos con varias dificultades operativas y administrativas. Para la construcción de dicha tabla, el Ministerio de Hacienda deberá ubicar a cada jubilado en la categoría que le correspondía en su último salario y ver la equivalencia con el activo. Esto técnicamente es inconsistente considerando que el jubilado se retira con una tasa de sustitución calculada sobre el promedio de sus últimos 5 años, y en dicho período pudo haber ocupado diferentes cargos o categorías. Es así que su Resolución Jubilatoria no contempla la última categoría que el mismo ocupó, sino el monto promedio de esos últimos 60 meses.

Además, se darían inconsistencias y regresividades. Por ejemplo, un Director General que ocupó el cargo solamente 5 meses, con este sistema asegura una jubilación con un salario equiparado al de un Director General. Mientras que un funcionario de planta, que no ocupó cargo no tendría ninguna mejora en su jubilación con este sistema, ya que el funcionario civil hace más de 10 años no tienen aumento salarial, con excepción de algunos sectores como docentes o personal de blanco.

Otro grave error que podría acarrear la tabla de equivalencia es que beneficiaría a un grupo reducido de jubilados con la matriz salarial que tuvieron los actuales funcionarios activos. Esto se debe a que los jubilados que se retiraron antes de la matriz salarial no han aportado sobre los beneficios que tienen hoy los funcionarios activos, solo aportaban por el salario base. Hay que recordar que la Matriz Salarial

no fue un sistema de aumento salarial, sino un reordenamiento de los ingresos que recibe un funcionario y no implicó un incremento.

### **3. Consideraciones Financieras**

En el caso de una equiparación salarial, tal como se propone en el Proyecto de Ley, que establece la aplicación de una tabla de equivalencia de categorías y cargos de funcionarios en actividad y jubilados que ocuparon dichos cargos; se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Esto se debe a que el proyecto incluye a todos los sectores civiles, inclusive a los docentes.

#### **Impacto de la equiparación (Millones de USD)**

	<b>Acumulado</b>	<b>Promedio</b>
Administración Pública	-573,4	-114,7
Magisterio Nacional	-801,9	-160,4
Magistrados Judiciales	-7,4	-1,5
Docentes Universitarios	-0,4	-0,1
<b>Total Programa Contributivo Civil</b>	<b>-1.383</b>	<b>-277</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Es decir, que la equiparación aceleraría el colapso financiero de la Caja. Considerando el escenario actual sin ninguna modificación.

### **4. Consideraciones Finales:**

El Ministerio de Hacienda ve con preocupación esta iniciativa por que generaría grandes distorsiones en el sistema de actualización y a su vez aceleraría el deterioro financiero de la Caja Fiscal. En esa línea, se presenta una propuesta alternativa para un nuevo sistema de actualización, que realmente esté en línea con el principio constitucional y tenga en cuenta las variaciones salariales del sector público.

No obstante, con el actual sistema de actualización a través del IPC, en los últimos 10 años las jubilaciones se han ajustado anualmente, mientras que en el mismo período la mayoría de los funcionarios civiles activos no han tenido ajuste salarial.

En cuanto a la posibilidad de elevar el porcentaje de jubilación mínima, es un aspecto que el Ministerio de Hacienda está dispuesto a discutir y ver opciones para mejorar a aquellos que tienen jubilaciones más bajas.

Finalmente, entendemos que se debe apuntar a un análisis integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público, que abarque todas las aristas del problema y devuelva la sostenibilidad a la caja, en lugar de establecer una medida aislada que introduciría mayores distorsiones al sistema ya fragmentado.

**ANEXO 2**  
**MEDIDAS DE CONTINGENCIA**  
**DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

**1. Mecanismo de Actualización**

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio y de retiro, se actualizará de la siguiente manera:

- a) Para aquellos sectores superavitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del promedio salarial por sector, toda vez que ésta sea positiva, más la variación del salario mínimo legal vigente. En ningún caso, la actualización duplicará el Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año anterior.
- b) Para los sectores deficitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del salario mínimo legal vigente.

**2. Ajustes de Parámetros**

- I. Se propone que el monto mínimo del haber jubilatorio ordinario que corresponda a los jubilados del Sector de la Administración Pública, será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo legal vigente, siempre y cuando no perciban otros beneficios similares otorgados por cualquiera de las Cajas de Jubilaciones del país o éstos sean el resultado de la aplicación de convenios internacionales.
- II. La tasa de aporte para los funcionarios activos de los sectores deficitarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público será del 20% (veinte por ciento), la cual estará vigente hasta lograr el equilibrio financiero del sector respectivo. (Se puede evaluar la posibilidad de que parte del aumento quede a cargo del Estado)
- III. Se propone que para la jubilación ordinaria los docentes del Magisterio Nacional alcancen el mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) años de aporte. El haber jubilatorio tendrá una tasa de sustitución del 90% (noventa por ciento) que aumentará 2 p.p. (dos puntos porcentuales) por cada año de aporte adicional hasta alcanzar el 100% (cien por ciento).

Al haber jubilatorio se le deducirá el 5,5% (cinco coma cinco por ciento), para la cobertura del seguro de salud del Instituto de Previsión Social (IPS).

- IV. Los docentes del Sector Magisterio Nacional que hubieran alcanzado veinte (20) años o más de aporte, podrán optar por la alternativa prevista en el punto anterior o la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley Nº 2345/2003 «DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO», y sus modificaciones.

\*\*\*\*\*



TETÁ VIRU  
MOHENDAPY  
Mombomacha  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 16 de junio de 2022

M.H. N° 707

SEN. NAC. JUAN DARÍO MONGES, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE HACIENDA Y PRESUPUESTO  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia al Proyecto de Ley «Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil» (Silpy N° 21-10242), presentado por el Senador Nacional *Martín Arévalo*, cuyo estudio y consideración fue aplazado hasta el 16 de junio del corriente año, con la finalidad de profundizar los estudios económicos, financieros y actuariales del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) (Exp. M.H. N° 84.496/2022).

Al respecto, ante la preocupación que genera la propuesta legislativa con relación al impacto que tendría en la sostenibilidad financiera de la Caja Fiscal, además de no responder a los fallos judiciales en torno al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, se remite a consideración un Informe Técnico elaborado por la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de esta Cartera de Estado, de manera impresa y digital (CD), el cual incorpora una revisión detallada de la situación financiera de la Caja Fiscal y un conjunto de alternativas de ajustes para su discusión y análisis, que permitirán mejorar a corto plazo la situación financiera de la Caja Fiscal y poder cumplir con todas las obligaciones que supone el sistema de jubilaciones. También se propone en dicho documento un nuevo sistema de actualización en observancia a los establecido en la Constitución Nacional y los fallos judiciales.

Es importante considerar que la situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público requiere de una pronta reforma integral, que vuelva a homogeneizar los parámetros requeridos para acceder a los beneficios, en igualdad de condiciones para todos los sectores, evitando la disparidad paramétrica dispuesta por leyes especiales que fueron sancionadas en los últimos años, que han agravado el resultado deficitario y ha tomado más inequitativo al sistema.

Asimismo, resulta necesario manifestar que el equipo técnico de esta Cartera de Estado ha mantenido reuniones con representantes del Honorable Congreso Nacional sobre el caso, quienes han requerido la presentación del citado documento.

Por lo tanto, ante la extrema urgencia de avanzar en una propuesta legislativa equilibrada y sostenible, técnica y financieramente, resguardando los ahorros de los actuales, futuros jubilados y retirados de la Caja Fiscal, se recomienda poner a consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo este Informe Técnico y las recomendaciones allí expuestas para instalar un amplio debate participativo en búsqueda de consensos que permitan avanzar en la tan necesaria Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*[Signature]*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa  
SEE/SG/mdrv-agg.



## **INFORME DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

### **DEL SECTOR PÚBLICO (CAJA FISCAL)**

**OBJETIVO:** El presente documento tiene el objetivo de informar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores, con miras a lograr la sostenibilidad del sistema.

En los anexos al presente informe se presenta un análisis del **PROYECTO DE LEY “QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL”**, presentado por el Senador Martín Arévalo referente a la actualización de los haberes jubilatorios y, por otro lado, un resumen de medidas que deberían analizarse para mejorar la posición financiera del sistema.

#### **1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL**

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, también denominada Caja Fiscal por la normativa vigente, transita por un periodo delicado con respecto a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema se estaría enfrentando en el corto plazo a problemas serios de financiamiento de los actuales y futuros beneficios. Esta situación impone la necesidad de un análisis integral del sistema, de manera a establecer las condiciones que permitirán encauzar la sostenibilidad financiera de la Caja, permitiendo asegurar el cumplimiento del pago de los beneficios que otorga el sistema.

En tal sentido, el presente informe es producto de un análisis integral realizado por el Ministerio de Hacienda, con el asesoramiento y colaboración del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis ha llevado a identificar alternativas de ajustes urgentes y necesarios que permitan, por un lado, extender el periodo superavitario del Programa Civil y, en consecuencia, una ampliación del horizonte de inversión de estos; y, por otro lado, la disminución de la carga creciente sobre los recursos tributarios destinados a financiar el déficit del Programa No Civil, hasta tanto se logre una Reforma Integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

#### **2. ANTECEDENTES DE REFORMAS DE LA CAJA FISCAL**

En el año 2003 se llevó a cabo la primera Reforma en sentido positivo de la Caja Fiscal, la cual apuntaba a corregir los graves problemas financieros que hacían imposible el pago normal de los beneficios. Varios aspectos lo hacían insostenible, entre otros, los aportes no se realizaban sobre todas las remuneraciones percibidas; el salario base para el cálculo del beneficio consideraba únicamente el último sueldo; y, la tasa de sustitución era del 90%.

El déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- era del 1,5% del PIB. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal” y sus posteriores modificaciones, contemplaban entre otros: el aumento de la tasa de aporte del 14% al 16%; la retención de aportes sobre todas las remuneraciones del personal; la jubilación ordinaria con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional; el cálculo del beneficio de pensión se definió como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario; entre otros.

Estas medidas, permitieron disminuir el déficit actuarial de 90% del PIB al 45% del PIB luego de la reforma (38% del PIB para los planes contributivos). La misma permitió generar ahorros, incluso en sectores más preocupantes (Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). Sin embargo, años después se dieron modificaciones como el caso de las fuerzas públicas en el año 2012 con la aprobación de la Ley N° 4670/12, la cual otorgaba la

equiparación de la base de cálculo del haber de retiro con el salario del personal en actividad. Por su parte, la Ley N° 4747/12, otorgó a Docentes de las Universidades Nacionales las mismas condiciones de jubilación que el Magisterio Nacional, lo cual implicaba entre otros, la eliminación de la edad mínima, una condición para los desafíos demográficos de un sistema de capitalización colectiva.

Adicionalmente, las promulgaciones de leyes posteriores crearon sub-regímenes dentro del Sector Administración Pública con nuevos parámetros: Enfermeros (Ley N° 3206/2007); Docentes de educación inclusiva (Ley N° 4.735/2012); Obstetras (Ley N° 5423/2015); Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015); Guarda-parques (Ley N° 6422/2019); Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019); Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019); Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020); Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y, Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Estas normativas en sentido contrario, desde el punto de vista financiero y actuarial, han fragmentado aún más al sistema y han revertido las mejoras financieras que había arrojado la reforma del 2003. Esto contribuye al acelerado agotamiento de recursos ahorrados por los sectores superavitarios del Programa Civil, y han representado mayores presiones al fisco en el financiamiento del Programa No Civil.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ACTUARIALES

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones fueron insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para el presente año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil y USD 71 millones al sector civil, principalmente docentes.

Figura 1. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sector Civil</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>-15</b>	<b>-30</b>
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
<b>Sector No Civil</b>	<b>-129</b>	<b>-145</b>	<b>-141</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

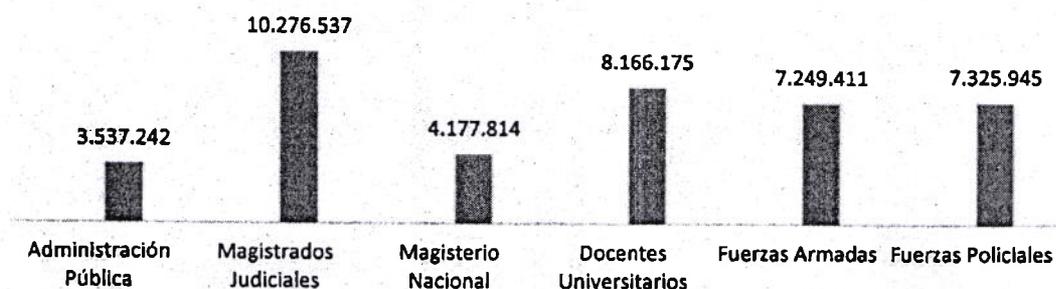
El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil, conforme a las normativas vigentes, mientras que el déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado. Los sectores como Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, sin una edad mínima para la jubilación y con altas tasas de reemplazo, imponen una importante presión al sistema. En el caso de las Fuerzas Públicas, se tiene la equiparación de la base de cálculo para el haber de retiro al salario del personal en servicio activo.

**Figura 2. Cantidad de Aportantes y Jubilados a abril 2022**

CAJAS	Cantidad de Aportantes	Cantidad de Jubilados	Relación Activo/Pasivo
<b>Sector Civil</b>	<b>190.140</b>	<b>51.505</b>	<b>3,7</b>
Empleados Públicos	87.398	17.149	5,1
Magistrados Judiciales	12.012	617	19,5
Magisterio Nacional	77.684	32.307	2,4
Docentes Universitarios	13.046	1.432	9,1
<b>Sector No Civil</b>	<b>40.683</b>	<b>16.720</b>	<b>2,4</b>
Fuerzas Armadas	15.307	7.947	1,9
Fuerzas Policiales	25.376	8.773	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>230.823</b>	<b>68.225</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SINARH LEGAJOS.

**Figura 3. Promedio de Beneficios otorgados por el Sistema. En Gs.**



Fuente: Elaboración con datos de la DGJP-MH.

La situación refleja un sistema altamente fragmentado, con una importante inequidad en el acceso a los beneficios. Esto es aún más grave, considerando que, en el país solo cerca del 20% de la población ocupada aporta a un sistema de jubilación, y el 80% restante no tiene posibilidades de acceder a una jubilación futura, y sin embargo, las jubilaciones de algunos sectores de la Caja Fiscal son cubiertas con impuestos pagados por toda la ciudadanía.

#### Situación actuarial

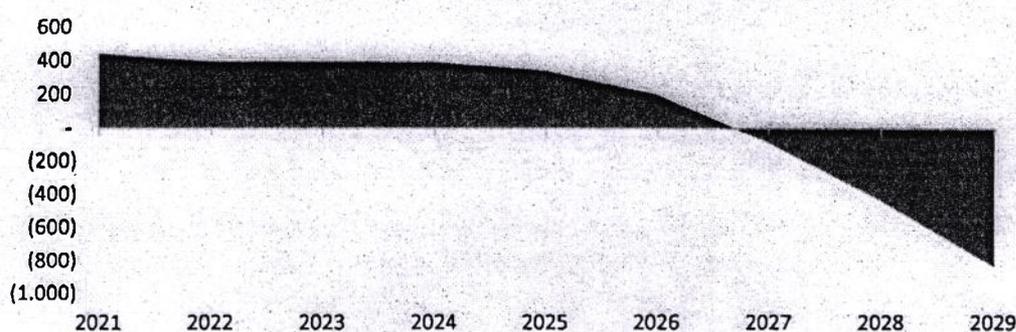
El cálculo actuarial es una estimación técnica que tiene como objetivo principal proyectar la situación financiera de la caja para periodos futuros, sobre la base de los actuales parámetros, sin hacer ninguna modificación. En ese contexto, el cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un **déficit de 28,5% del PIB de 2019**; lo que representa en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

### Evolución del superávit acumulado

A diciembre de 2021, el superávit acumulado depositado en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas de corto plazo.

Figura 4. Simulación del Flujo de Superávits Acumulados y Déficit Proyectado

(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

#### 4. PROPUESTA DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y LAS ESTIMACIONES DE SU IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL

Con todo lo mencionado precedentemente, surge la necesidad urgente de realizar ajustes a los parámetros actuales, sobre todo en aquellos sectores que se han desprendido de manera grave de la estabilidad financiera, arrastrando a los demás sectores. Como resultado del análisis integral, en esta sección se presentan unas propuestas de ajustes que deberían ser analizados hasta lograr una reforma integral. A continuación, algunas consideraciones generales:

1. Las medidas no deberán afectar a los sectores superavitarios del Programa Civil (Administración Pública y Magistrados Judiciales), en cuanto a las condiciones vigentes para el acceso a los beneficios.
2. Se plantea el aumento de la jubilación mínima del 40 al 50% para los jubilados del Sector Administración Pública.
3. Los ajustes paramétricos deben apuntar a los sectores deficitarios y con requisitos de acceso a beneficios diferenciados con relación al régimen general.
4. En el caso del Magisterio Nacional, se plantea elevar la edad mínima de retiro a 55 años, parámetro actualmente vigente para el personal de blanco.
5. En cuanto a los aportes, se plantea un incremento de la tasa de aportes a aquellos sectores deficitarios, para mejorar el flujo financiero de la caja y reducir el déficit, hasta tanto se realice la reforma integral.
6. Se propone un nuevo mecanismo de actualización para todos los sectores, partiendo como base de actualización la variación del Salario Mínimo Legal Vigente (SML) y, de manera adicional, la variación salarial positiva del sector, en caso de que el sector haya registrado un superávit operativo en el año inmediatamente anterior, caso contrario, la actualización deberá ser realizada únicamente en base a la variación del SML.

<sup>1</sup> Los recursos depositados en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

Figura 6. Principales propuestas de ajustes como medidas de contingencia.

Nuevos parámetros para el Magisterio Nacional	Mecanismo de actualización según sectores de la caja:	Fuerzas Públicas
Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional, hasta el 100% Tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible. Se podrá evaluar que parte del aumento lo aporte el Estado	Sectores superavitarios: variación salarial promedio del sector + variación del SML. Sectores deficitarios: variación del SML.	Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.

El impacto financiero en caso de ser aprobadas las medidas propuestas generará un ahorro en promedio de aproximadamente USD 159 millones de manera anual, en los primeros 5 años de su implementación. Esto retrasaría 5 años el agotamiento de los superávits acumulados. Adicionalmente, considerando el aumento de la jubilación mínima para el Sector Administración Pública, tendría un costo promedio anual de USD 1 millón en los primeros 5 años.

Figura 7. Estimaciones de Impacto Financiero y Actuarial

Escenarios estimados	Ahorro Generado Promedio anual primeros 5 años (En millones de USD)	Déficit actuarial en Valor Presente (2019-2056)
<b>Escenario Base</b>		-28,47%
<b>A) Magisterio Nacional</b> Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional. Tasa de aporte 20%	USD 139	-23,76%
<b>B) Nuevas tasas de cotización para FFAA y FFPP:</b> Activos: 20%	USD 20	-27,70%
<b>C) Elevar la jubilación mínima del 40 al 50% del SML</b>	-USD 1	-28,52%
<b>TOTAL (A+B)</b>	USD 158	-23,05%

## ANEXO 1

### **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL", PRESENTADO POR EL SENADOR MARTIN ARÉVALOS.**

Este Proyecto de Ley busca modificar el sistema de actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios de la Caja Fiscal administrada por el Ministerio de Hacienda. Si bien el Proyecto de Ley menciona que el sistema que busca implementar se ajusta a lo establecido en la Constitución Nacional, es decir, dar el mismo tratamiento al funcionario en actividad, a la hora de llevar a la práctica dicho sistema ordena la creación de una "Tabla de Equivalencia" entre el funcionario activo y el jubilado. Inclusive se deberán crear nuevas partidas para aquellos cargos que hayan sido suprimidos o eliminados. Por otro lado, el Proyecto de Ley pretende elevar la jubilación mínima del 40 al 75% del salario mínimo.

A continuación, presentamos las principales observaciones al Proyecto de Ley:

#### **1. Consideraciones Jurídicas**

- Las normas vigentes que rigen para el sistema de actualización de las jubilaciones administradas por la Caja Fiscal para el sector civil es el ajuste por el IPC. Este sistema ha sido cuestionado y es así que se han presentado innumerables acciones de inconstitucionalidad.
- El Proyecto de Ley apunta a un sistema de equiparación (de facto), al aplicar una tabla de equivalencia. Al respecto la CSJ se ha expedido en varias ocasiones aclarando que la actualización a la que se refiere la Constitución Nacional en ningún caso debe ser equiparar el salario del activo con el pasivo, si no utilizar el mismo sistema de ajuste salarial que tiene el primero.

#### **2. Consideraciones Operativas-Administrativas**

Al analizar el sistema de actualización a través de una tabla de equivalencia como plantea el Proyecto de ley tropezamos con varias dificultades operativas y administrativas. Para la construcción de dicha tabla, el Ministerio de Hacienda deberá ubicar a cada jubilado en la categoría que le correspondía en su último salario y ver la equivalencia con el activo. Esto técnicamente es inconsistente considerando que el jubilado se retira con una tasa de sustitución calculada sobre el promedio de sus últimos 5 años, y en dicho período pudo haber ocupado diferentes cargos o categorías. Es así que su Resolución Jubilatoria no contempla la última categoría que el mismo ocupó, sino el monto promedio de esos últimos 60 meses.

Además, se darían inconsistencias y regresividades. Por ejemplo, un Director General que ocupó el cargo solamente 5 meses, con este sistema asegura una jubilación con un salario equiparado al de un Director General. Mientras que un funcionario de planta, que no ocupó cargo no tendría ninguna mejora en su jubilación con este sistema, ya que el funcionario civil hace más de 10 años no tienen aumento salarial, con excepción de algunos sectores como docentes o personal de blanco.

Otro grave error que podría acarrear la tabla de equivalencia es que beneficiaría a un grupo reducido de jubilados con la matriz salarial que tuvieron los actuales funcionarios activos. Esto se debe a que los jubilados que se retiraron antes de la matriz salarial no han aportado sobre los beneficios que tienen hoy los funcionarios activos, solo aportaban por el salario base. Hay que recordar que la Matriz Salarial

no fue un sistema de aumento salarial, sino un reordenamiento de los ingresos que recibe un funcionario y no implicó un incremento.

### **3. Consideraciones Financieras**

En el caso de una equiparación salarial, tal como se propone en el Proyecto de Ley, que establece la aplicación de una tabla de equivalencia de categorías y cargos de funcionarios en actividad y jubilados que ocuparon dichos cargos; se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Esto se debe a que el proyecto incluye a todos los sectores civiles, inclusive a los docentes.

**Impacto de la equiparación (Millones de USD)**

	Acumulado	Promedio
Administración Pública	-573,4	-114,7
Magisterio Nacional	-801,9	-160,4
Magistrados Judiciales	-7,4	-1,5
Docentes Universitarios	-0,4	-0,1
<b>Total Programa Contributivo Civil</b>	<b>-1.383</b>	<b>-277</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Es decir, que la equiparación aceleraría el colapso financiero de la Caja. Considerando el escenario actual sin ninguna modificación.

### **4. Consideraciones Finales:**

El Ministerio de Hacienda ve con preocupación esta iniciativa por que generaría grandes distorsiones en el sistema de actualización y a su vez aceleraría el deterioro financiero de la Caja Fiscal. En esa línea, se presenta una propuesta alternativa para un nuevo sistema de actualización, que realmente esté en línea con el principio constitucional y tenga en cuenta las variaciones salariales del sector público.

No obstante, con el actual sistema de actualización a través del IPC, en los últimos 10 años las jubilaciones se han ajustado anualmente, mientras que en el mismo período la mayoría de los funcionarios civiles activos no han tenido ajuste salarial.

En cuanto a la posibilidad de elevar el porcentaje de jubilación mínima, es un aspecto que el Ministerio de Hacienda está dispuesto a discutir y ver opciones para mejorar a aquellos que tienen jubilaciones más bajas.

Finalmente, entendemos que se debe apuntar a un análisis integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público, que abarque todas las aristas del problema y devuelva la sostenibilidad a la caja, en lugar de establecer una medida aislada que introduciría mayores distorsiones al sistema ya fragmentado.

**ANEXO 2**  
**MEDIDAS DE CONTINGENCIA**  
**DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

**1. Mecanismo de Actualización**

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio y de retiro, se actualizará de la siguiente manera:

- a) Para aquellos sectores superavitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del promedio salarial por sector, toda vez que ésta sea positiva, más la variación del salario mínimo legal vigente. En ningún caso, la actualización duplicará el Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año anterior.
- b) Para los sectores deficitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del salario mínimo legal vigente.

**2. Ajustes de Parámetros**

- I. Se propone que el monto mínimo del haber jubilatorio ordinario que corresponda a los jubilados del Sector de la Administración Pública, será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo legal vigente, siempre y cuando no perciban otros beneficios similares otorgados por cualquiera de las Cajas de Jubilaciones del país o éstos sean el resultado de la aplicación de convenios internacionales.
- II. La tasa de aporte para los funcionarios activos de los sectores deficitarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público será del 20% (veinte por ciento), la cual estará vigente hasta lograr el equilibrio financiero del sector respectivo. (Se puede evaluar la posibilidad de que parte del aumento quede a cargo del Estado)
- III. Se propone que para la jubilación ordinaria los docentes del Magisterio Nacional alcancen el mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) años de aporte. El haber jubilatorio tendrá una tasa de sustitución del 90% (noventa por ciento) que aumentará 2 p.p. (dos puntos porcentuales) por cada año de aporte adicional hasta alcanzar el 100% (cien por ciento).  
Al haber jubilatorio se le deducirá el 5,5% (cinco coma cinco por ciento), para la cobertura del seguro de salud del Instituto de Previsión Social (IPS).
- IV. Los docentes del Sector Magisterio Nacional que hubieran alcanzado veinte (20) años o más de aporte, podrán optar por la alternativa prevista en el punto anterior o la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley N° 2345/2003 «DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO», y sus modificaciones.

\*\*\*\*\*



TETÁ VIRU  
HOHENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 16 de junio de 2022

M.H. N° 708.-

SEN. NAC. PEDRO SANTA CRUZ, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia al Proyecto de Ley «Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil» (Silpy N° 21-10242), presentado por el Senador Nacional *Martín Arévalo*, cuyo estudio y consideración fue aplazado hasta el 16 de junio del corriente año, con la finalidad de profundizar los estudios económicos, financieros y actuariales del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) (Exp. M.H. N° 84.496/2022).

Al respecto, ante la preocupación que genera la propuesta legislativa con relación al impacto que tendría en la sostenibilidad financiera de la Caja Fiscal, además de no responder a los fallos judiciales en torno al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, se remite a consideración un Informe Técnico elaborado por la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de esta Cartera de Estado, de manera impresa y digital (CD), el cual incorpora una revisión detallada de la situación financiera de la Caja Fiscal y un conjunto de alternativas de ajustes para su discusión y análisis, que permitirán mejorar a corto plazo la situación financiera de la Caja Fiscal y poder cumplir con todas las obligaciones que supone el sistema de jubilaciones. También se propone en dicho documento un nuevo sistema de actualización en observancia a los establecido en la Constitución Nacional y los fallos judiciales.

Es importante considerar que la situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público requiere de una pronta reforma integral, que vuelva a homogeneizar los parámetros requeridos para acceder a los beneficios, en igualdad de condiciones para todos los sectores, evitando la disparidad paramétrica dispuesta por leyes especiales que fueron sancionadas en los últimos años, que han agravado el resultado deficitario y ha tornado más inequitativo al sistema.

Asimismo, resulta necesario manifestar que el equipo técnico de esta Cartera de Estado ha mantenido reuniones con representantes del Honorable Congreso Nacional sobre el caso, quienes han requerido la presentación del citado documento.

Por lo tanto, ante la extrema urgencia de avanzar en una propuesta legislativa equilibrada y sostenible, técnica y financieramente, resguardando los ahorros de los actuales, futuros jubilados y retirados de la Caja Fiscal, se recomienda poner a consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo este Informe Técnico y las recomendaciones allí expuestas para instalar un amplio debate participativo en búsqueda de consensos que permitan avanzar en la tan necesaria Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*[Signature]*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa.  
SEE/SG/mdrv-igc.



## INFORME DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

### DEL SECTOR PÚBLICO (CAJA FISCAL)

**OBJETIVO:** El presente documento tiene el objetivo de informar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores, con miras a lograr la sostenibilidad del sistema.

En los anexos al presente informe se presenta un análisis del **PROYECTO DE LEY “QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL”**, presentado por el Senador Martín Arévalo referente a la actualización de los haberes jubilatorios y, por otro lado, un resumen de medidas que deberían analizarse para mejorar la posición financiera del sistema.

#### **1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL**

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, también denominada Caja Fiscal por la normativa vigente, transita por un periodo delicado con respecto a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema se estaría enfrentando en el corto plazo a problemas serios de financiamiento de los actuales y futuros beneficios. Esta situación impone la necesidad de un análisis integral del sistema, de manera a establecer las condiciones que permitirán encauzar la sostenibilidad financiera de la Caja, permitiendo asegurar el cumplimiento del pago de los beneficios que otorga el sistema.

En tal sentido, el presente informe es producto de un análisis integral realizado por el Ministerio de Hacienda, con el asesoramiento y colaboración del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis ha llevado a identificar alternativas de ajustes urgentes y necesarios que permitan, por un lado, extender el periodo superavitario del Programa Civil y, en consecuencia, una ampliación del horizonte de inversión de estos; y, por otro lado, la disminución de la carga creciente sobre los recursos tributarios destinados a financiar el déficit del Programa No Civil, hasta tanto se logre una Reforma Integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

#### **2. ANTECEDENTES DE REFORMAS DE LA CAJA FISCAL**

En el año 2003 se llevó a cabo la primera Reforma en sentido positivo de la Caja Fiscal, la cual apuntaba a corregir los graves problemas financieros que hacían imposible el pago normal de los beneficios. Varios aspectos lo hacían insostenible, entre otros, los aportes no se realizaban sobre todas las remuneraciones percibidas; el salario base para el cálculo del beneficio consideraba únicamente el último sueldo; y, la tasa de sustitución era del 90%.

El déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- era del 1,5% del PIB. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 “De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal” y sus posteriores modificaciones, contemplaban entre otros: el aumento de la tasa de aporte del 14% al 16%; la retención de aportes sobre todas las remuneraciones del personal; la jubilación ordinaria con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional; el cálculo del beneficio de pensión se definió como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario; entre otros.

Estas medidas, permitieron disminuir el déficit actuarial de 90% del PIB al 45% del PIB luego de la reforma (38% del PIB para los planes contributivos). La misma permitió generar ahorros, incluso en sectores más preocupantes (Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). Sin embargo, años después se dieron modificaciones como el caso de las fuerzas públicas en el año 2012 con la aprobación de la Ley N° 4670/12, la cual otorgaba la

equiparación de la base de cálculo del haber de retiro con el salario del personal en actividad. Por su parte, la Ley N° 4747/12, otorgó a Docentes de las Universidades Nacionales las mismas condiciones de jubilación que el Magisterio Nacional, lo cual implicaba entre otros, la eliminación de la edad mínima, una condición para los desafíos demográficos de un sistema de capitalización colectiva.

Adicionalmente, las promulgaciones de leyes posteriores crearon sub-regímenes dentro del Sector Administración Pública con nuevos parámetros: Enfermeros (Ley N° 3206/2007); Docentes de educación inclusiva (Ley N° 4.735/2012); Obstetras (Ley N° 5423/2015); Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015); Guarda-parques (Ley N° 6422/2019); Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019); Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019); Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020); Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y, Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Estas normativas en sentido contrario, desde el punto de vista financiero y actuarial, han fragmentado aún más al sistema y han revertido las mejoras financieras que había arrojado la reforma del 2003. Esto contribuye al acelerado agotamiento de recursos ahorrados por los sectores superavitarios del Programa Civil, y han representado mayores presiones al fisco en el financiamiento del Programa No Civil.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ACTUARIALES

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones fueron insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para el presente año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil y USD 71 millones al sector civil, principalmente docentes.

Figura 1. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sector Civil</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>-15</b>	<b>-30</b>
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
<b>Sector No Civil</b>	<b>-129</b>	<b>-145</b>	<b>-141</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

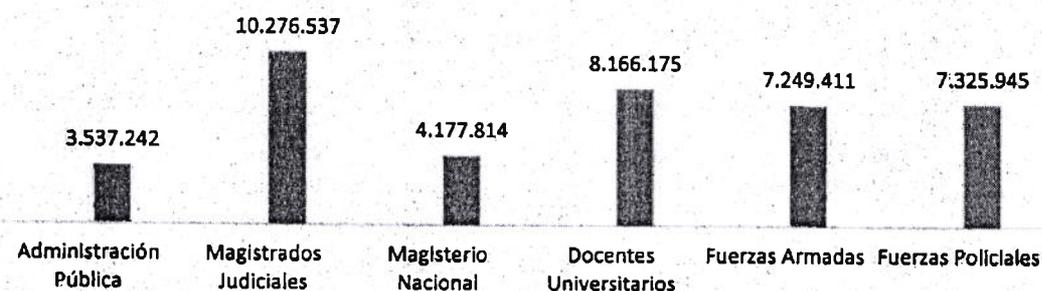
El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil, conforme a las normativas vigentes, mientras que el déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado. Los sectores como Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, sin una edad mínima para la jubilación y con altas tasas de reemplazo, imponen una importante presión al sistema. En el caso de las Fuerzas Públicas, se tiene la equiparación de la base de cálculo para el haber de retiro al salario del personal en servicio activo.

**Figura 2. Cantidad de Aportantes y Jubilados a abril 2022**

CAJAS	Cantidad de Aportantes	Cantidad de Jubilados	Relación Activo/Pasivo
<b>Sector Civil</b>	<b>190.140</b>	<b>51.505</b>	<b>3,7</b>
Empleados Públicos	87.398	17.149	5,1
Magistrados Judiciales	12.012	617	19,5
Magisterio Nacional	77.684	32.307	2,4
Docentes Universitarios	13.046	1.432	9,1
<b>Sector No Civil</b>	<b>40.683</b>	<b>16.720</b>	<b>2,4</b>
Fuerzas Armadas	15.307	7.947	1,9
Fuerzas Policiales	25.376	8.773	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>230.823</b>	<b>68.225</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SINARH LEGAJOS.

**Figura 3. Promedio de Beneficios otorgados por el Sistema. En Gs.**



Fuente: Elaboración con datos de la DGJP-MH.

La situación refleja un sistema altamente fragmentado, con una importante inequidad en el acceso a los beneficios. Esto es aún más grave, considerando que, en el país solo cerca del 20% de la población ocupada aporta a un sistema de jubilación, y el 80% restante no tiene posibilidades de acceder a una jubilación futura, y sin embargo, las jubilaciones de algunos sectores de la Caja Fiscal son cubiertas con impuestos pagados por toda la ciudadanía.

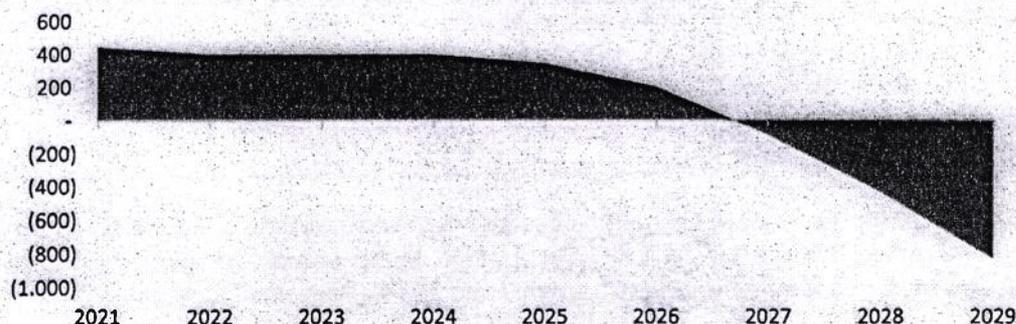
#### Situación actuarial

El cálculo actuarial es una estimación técnica que tiene como objetivo principal proyectar la situación financiera de la caja para periodos futuros, sobre la base de los actuales parámetros, sin hacer ninguna modificación. En ese contexto, el cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un **déficit de 28,5% del PIB de 2019**; lo que representa en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

### Evolución del superávit acumulado

A diciembre de 2021, el superávit acumulado depositado en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas de corto plazo.

**Figura 4. Simulación del Flujo de Superávits Acumulados y Déficit Proyectado**  
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

#### **4. PROPUESTA DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y LAS ESTIMACIONES DE SU IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL**

Con todo lo mencionado precedentemente, surge la necesidad urgente de realizar ajustes a los parámetros actuales, sobre todo en aquellos sectores que se han desprendido de manera grave de la estabilidad financiera, arrastrando a los demás sectores. Como resultado del análisis integral, en esta sección se presentan unas propuestas de ajustes que deberían ser analizados hasta lograr una reforma integral. A continuación, algunas consideraciones generales:

1. Las medidas no deberán afectar a los sectores superavitarios del Programa Civil (Administración Pública y Magistrados Judiciales), en cuanto a las condiciones vigentes para el acceso a los beneficios.
2. Se plantea el aumento de la jubilación mínima del 40 al 50% para los jubilados del Sector Administración Pública.
3. Los ajustes paramétricos deben apuntar a los sectores deficitarios y con requisitos de acceso a beneficios diferenciados con relación al régimen general.
4. En el caso del Magisterio Nacional, se plantea elevar la edad mínima de retiro a 55 años, parámetro actualmente vigente para el personal de blanco.
5. En cuanto a los aportes, se plantea un incremento de la tasa de aportes a aquellos sectores deficitarios, para mejorar el flujo financiero de la caja y reducir el déficit, hasta tanto se realice la reforma integral.
6. Se propone un nuevo mecanismo de actualización para todos los sectores, partiendo como base de actualización la variación del Salario Mínimo Legal Vigente (SML) y, de manera adicional, la variación salarial positiva del sector, en caso de que el sector haya registrado un superávit operativo en el año inmediatamente anterior, caso contrario, la actualización deberá ser realizada únicamente en base a la variación del SML.

<sup>1</sup> Los recursos depositados en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

Figura 6. Principales propuestas de ajustes como medidas de contingencia.

Nuevos parámetros para el Magisterio Nacional	Mecanismo de actualización según sectores de la caja:	Fuerzas Públicas
Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional, hasta el 100%. Tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible. Se podrá evaluar que parte del aumento lo aporte el Estado	Sectores superavitarios: variación salarial promedio del sector + variación del SML. Sectores deficitarios: variación del SML.	Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.

El impacto financiero en caso de ser aprobadas las medidas propuestas generará un ahorro en promedio de aproximadamente USD 159 millones de manera anual, en los primeros 5 años de su implementación. Esto retrasaría 5 años el agotamiento de los superávits acumulados. Adicionalmente, considerando el aumento de la jubilación mínima para el Sector Administración Pública, tendría un costo promedio anual de USD 1 millón en los primeros 5 años.

Figura 7. Estimaciones de Impacto Financiero y Actuarial

Escenarios estimados	Ahorro Generado Promedio anual primeros 5 años (En millones de USD)	Déficit actuarial en Valor Presente (2019-2056)
<b>Escenario Base</b>		-28,47%
<b>A) Magisterio Nacional</b> Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional. Tasa de aporte 20%	USD 139	-23,76%
<b>B) Nuevas tasas de cotización para FFAA y FFPP:</b> Activos: 20%	USD 20	-27,70%
<b>C) Elevar la jubilación mínima del 40 al 50% del SML</b>	-USD 1	-28,52%
<b>TOTAL (A+B)</b>	USD 158	-23,05%

## ANEXO 1

### **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL", PRESENTADO POR EL SENADOR MARTIN ARÉVALOS.**

Este Proyecto de Ley busca modificar el sistema de actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios de la Caja Fiscal administrada por el Ministerio de Hacienda. Si bien el Proyecto de Ley menciona que el sistema que busca implementar se ajusta a lo establecido en la Constitución Nacional, es decir, dar el mismo tratamiento al funcionario en actividad, a la hora de llevar a la práctica dicho sistema ordena la creación de una "Tabla de Equivalencia" entre el funcionario activo y el jubilado. Inclusive se deberán crear nuevas partidas para aquellos cargos que hayan sido suprimidos o eliminados. Por otro lado, el Proyecto de Ley pretende elevar la jubilación mínima del 40 al 75% del salario mínimo.

A continuación, presentamos las principales observaciones al Proyecto de Ley:

#### **1. Consideraciones Jurídicas**

- Las normas vigentes que rigen para el sistema de actualización de las jubilaciones administradas por la Caja Fiscal para el sector civil es el ajuste por el IPC. Este sistema ha sido cuestionado y es así que se han presentado innumerables acciones de inconstitucionalidad.
- El Proyecto de Ley apunta a un sistema de equiparación (de facto), al aplicar una tabla de equivalencia. Al respecto la CSJ se ha expedido en varias ocasiones aclarando que la actualización a la que se refiere la Constitución Nacional en ningún caso debe ser equiparar el salario del activo con el pasivo, si no utilizar el mismo sistema de ajuste salarial que tiene el primero.

#### **2. Consideraciones Operativas-Administrativas**

Al analizar el sistema de actualización a través de una tabla de equivalencia como plantea el Proyecto de ley tropezamos con varias dificultades operativas y administrativas. Para la construcción de dicha tabla, el Ministerio de Hacienda deberá ubicar a cada jubilado en la categoría que le correspondía en su último salario y ver la equivalencia con el activo. Esto técnicamente es inconsistente considerando que el jubilado se retira con una tasa de sustitución calculada sobre el promedio de sus últimos 5 años, y en dicho período pudo haber ocupado diferentes cargos o categorías. Es así que su Resolución Jubilatoria no contempla la última categoría que el mismo ocupó, sino el monto promedio de esos últimos 60 meses.

Además, se darían inconsistencias y regresividades. Por ejemplo, un Director General que ocupó el cargo solamente 5 meses, con este sistema asegura una jubilación con un salario equiparado al de un Director General. Mientras que un funcionario de planta, que no ocupó cargo no tendría ninguna mejora en su jubilación con este sistema, ya que el funcionario civil hace más de 10 años no tienen aumento salarial, con excepción de algunos sectores como docentes o personal de blanco.

Otro grave error que podría acarrear la tabla de equivalencia es que beneficiaría a un grupo reducido de jubilados con la matriz salarial que tuvieron los actuales funcionarios activos. Esto se debe a que los jubilados que se retiraron antes de la matriz salarial no han aportado sobre los beneficios que tienen hoy los funcionarios activos, solo aportaban por el salario base. Hay que recordar que la Matriz Salarial

no fue un sistema de aumento salarial, sino un reordenamiento de los ingresos que recibe un funcionario y no implicó un incremento.

### **3. Consideraciones Financieras**

En el caso de una equiparación salarial, tal como se propone en el Proyecto de Ley, que establece la aplicación de una tabla de equivalencia de categorías y cargos de funcionarios en actividad y jubilados que ocuparon dichos cargos; se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Esto se debe a que el proyecto incluye a todos los sectores civiles, inclusive a los docentes.

**Impacto de la equiparación (Millones de USD)**

	<b>Acumulado</b>	<b>Promedio</b>
Administración Pública	-573,4	-114,7
Magisterio Nacional	-801,9	-160,4
Magistrados Judiciales	-7,4	-1,5
Docentes Universitarios	-0,4	-0,1
<b>Total Programa Contributivo Civil</b>	<b>-1.383</b>	<b>-277</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Es decir, que la equiparación aceleraría el colapso financiero de la Caja. Considerando el escenario actual sin ninguna modificación.

### **4. Consideraciones Finales:**

El Ministerio de Hacienda ve con preocupación esta iniciativa por que generaría grandes distorsiones en el sistema de actualización y a su vez aceleraría el deterioro financiero de la Caja Fiscal. En esa línea, se presenta una propuesta alternativa para un nuevo sistema de actualización, que realmente esté en línea con el principio constitucional y tenga en cuenta las variaciones salariales del sector público.

No obstante, con el actual sistema de actualización a través del IPC, en los últimos 10 años las jubilaciones se han ajustado anualmente, mientras que en el mismo período la mayoría de los funcionarios civiles activos no han tenido ajuste salarial.

En cuanto a la posibilidad de elevar el porcentaje de jubilación mínima, es un aspecto que el Ministerio de Hacienda está dispuesto a discutir y ver opciones para mejorar a aquellos que tienen jubilaciones más bajas.

Finalmente, entendemos que se debe apuntar a un análisis integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público, que abarque todas las aristas del problema y devuelva la sostenibilidad a la caja, en lugar de establecer una medida aislada que introduciría mayores distorsiones al sistema ya fragmentado.

**ANEXO 2**  
**MEDIDAS DE CONTINGENCIA**  
**DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

**1. Mecanismo de Actualización**

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio y de retiro, se actualizará de la siguiente manera:

- a) Para aquellos sectores superavitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del promedio salarial por sector, toda vez que ésta sea positiva, más la variación del salario mínimo legal vigente. En ningún caso, la actualización duplicará el Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año anterior.
- b) Para los sectores deficitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del salario mínimo legal vigente.

**2. Ajustes de Parámetros**

- I. Se propone que el monto mínimo del haber jubilatorio ordinario que corresponda a los jubilados del Sector de la Administración Pública, será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo legal vigente, siempre y cuando no perciban otros beneficios similares otorgados por cualquiera de las Cajas de Jubilaciones del país o éstos sean el resultado de la aplicación de convenios internacionales.
- II. La tasa de aporte para los funcionarios activos de los sectores deficitarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público será del 20% (veinte por ciento), la cual estará vigente hasta lograr el equilibrio financiero del sector respectivo. (Se puede evaluar la posibilidad de que parte del aumento quede a cargo del Estado)
- III. Se propone que para la jubilación ordinaria los docentes del Magisterio Nacional alcancen el mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) años de aporte. El haber jubilatorio tendrá una tasa de sustitución del 90% (noventa por ciento) que aumentará 2 p.p. (dos puntos porcentuales) por cada año de aporte adicional hasta alcanzar el 100% (cien por ciento).  
Al haber jubilatorio se le deducirá el 5,5% (cinco coma cinco por ciento), para la cobertura del seguro de salud del Instituto de Previsión Social (IPS).
- IV. Los docentes del Sector Magisterio Nacional que hubieran alcanzado veinte (20) años o más de aporte, podrán optar por la alternativa prevista en el punto anterior o la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley N° 2345/2003 «DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO», y sus modificaciones.

\*\*\*\*\*



TETÁ VIRU  
MOMENDAPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETÁ REKUÁI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 16 de junio de 2022

M.H. N° 709

SEN. NAC. ABEL GONZÁLEZ RAMÍREZ, PRESIDENTE  
COMISIÓN DE ECONOMÍA, COOPERATIVISMO, DESARROLLO E  
INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para hacer referencia al Proyecto de Ley «Que regula el régimen de actualización de los haberes jubilatorios de los funcionarios y empleados públicos jubilados de la Administración Central y del Servicio Civil» (Silpy N° 21-10242), presentado por el Senador Nacional *Martín Arévalo*, cuyo estudio y consideración fue aplazado hasta el 16 de junio del corriente año, con la finalidad de profundizar los estudios económicos, financieros y actuariales del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) (Exp. M.H. N° 84.496/2022).

Al respecto, ante la preocupación que genera la propuesta legislativa con relación al impacto que tendría en la sostenibilidad financiera de la Caja Fiscal, además de no responder a los fallos judiciales en torno al mecanismo de actualización de los haberes jubilatorios, se remite a consideración un Informe Técnico elaborado por la Dirección de Estudios Económicos, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía de esta Cartera de Estado, de manera impresa y digital (CD), el cual incorpora una revisión detallada de la situación financiera de la Caja Fiscal y un conjunto de alternativas de ajustes para su discusión y análisis, que permitirán mejorar a corto plazo la situación financiera de la Caja Fiscal y poder cumplir con todas las obligaciones que supone el sistema de jubilaciones. También se propone en dicho documento un nuevo sistema de actualización en observancia a los establecido en la Constitución Nacional y los fallos judiciales.

Es importante considerar que la situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público requiere de una pronta reforma integral, que vuelva a homogeneizar los parámetros requeridos para acceder a los beneficios, en igualdad de condiciones para todos los sectores, evitando la disparidad paramétrica dispuesta por leyes especiales que fueron sancionadas en los últimos años, que han agravado el resultado deficitario y ha tornado más inequitativo al sistema.

Asimismo, resulta necesario manifestar que el equipo técnico de esta Cartera de Estado ha mantenido reuniones con representantes del Honorable Congreso Nacional sobre el caso, quienes han requerido la presentación del citado documento.

Por lo tanto, ante la extrema urgencia de avanzar en una propuesta legislativa equilibrada y sostenible, técnica y financieramente, resguardando los ahorros de los actuales, futuros jubilados y retirados de la Caja Fiscal, se recomienda poner a consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo este Informe Técnico y las recomendaciones allí expuestas para instalar un amplio debate participativo en búsqueda de consensos que permitan avanzar en la tan necesaria Reforma del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

Hago propicia esta oportunidad para saludarle con mi distinguida consideración.



*[Signature]*  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

C.c.: Señor *Juan Carlos Cabrera*, Director de Gestión Legislativa  
SEE/SG/márv-agg.



## INFORME DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

### DEL SECTOR PÚBLICO (CAJA FISCAL)

**OBJETIVO:** El presente documento tiene el objetivo de informar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores, con miras a lograr la sostenibilidad del sistema.

En los anexos al presente informe se presenta un análisis del **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL"**, presentado por el Senador Martín Arévalo referente a la actualización de los haberes jubilatorios y, por otro lado, un resumen de medidas que deberían analizarse para mejorar la posición financiera del sistema.

#### 1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, también denominada Caja Fiscal por la normativa vigente, transita por un período delicado con respecto a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema se estaría enfrentando en el corto plazo a problemas serios de financiamiento de los actuales y futuros beneficios. Esta situación impone la necesidad de un análisis integral del sistema, de manera a establecer las condiciones que permitirán encauzar la sostenibilidad financiera de la Caja, permitiendo asegurar el cumplimiento del pago de los beneficios que otorga el sistema.

En tal sentido, el presente informe es producto de un análisis integral realizado por el Ministerio de Hacienda, con el asesoramiento y colaboración del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis ha llevado a identificar alternativas de ajustes urgentes y necesarios que permitan, por un lado, extender el período superavitarlo del Programa Civil y, en consecuencia, una ampliación del horizonte de inversión de estos; y, por otro lado, la disminución de la carga creciente sobre los recursos tributarios destinados a financiar el déficit del Programa No Civil, hasta tanto se logre una Reforma Integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

#### 2. ANTECEDENTES DE REFORMAS DE LA CAJA FISCAL

En el año 2003 se llevó a cabo la primera Reforma en sentido positivo de la Caja Fiscal, la cual apuntaba a corregir los graves problemas financieros que hacían imposible el pago normal de los beneficios. Varios aspectos lo hacían insostenible, entre otros, los aportes no se realizaban sobre todas las remuneraciones percibidas; el salario base para el cálculo del beneficio consideraba únicamente el último sueldo; y, la tasa de sustitución era del 90%.

El déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- era del 1,5% del PIB. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal" y sus posteriores modificaciones, contemplaban entre otros: el aumento de la tasa de aporte del 14% al 16%; la retención de aportes sobre todas las remuneraciones del personal; la jubilación ordinaria con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional; el cálculo del beneficio de pensión se definió como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario; entre otros.

Estas medidas, permitieron disminuir el déficit actuarial de 90% del PIB al 45% del PIB luego de la reforma (38% del PIB para los planes contributivos). La misma permitió generar ahorros, incluso en sectores más preocupantes (Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). Sin embargo, años después se dieron modificaciones como el caso de las fuerzas públicas en el año 2012 con la aprobación de la Ley N° 4670/12, la cual otorgaba la

equiparación de la base de cálculo del haber de retiro con el salario del personal en actividad. Por su parte, la Ley N° 4747/12, otorgó a Docentes de las Universidades Nacionales las mismas condiciones de jubilación que el Magisterio Nacional, lo cual implicaba entre otros, la eliminación de la edad mínima, una condición para los desafíos demográficos de un sistema de capitalización colectiva.

Adicionalmente, las promulgaciones de leyes posteriores crearon sub-regímenes dentro del Sector Administración Pública con nuevos parámetros: Enfermeros (Ley N° 3206/2007); Docentes de educación inclusiva (Ley N° 4.735/2012); Obstetras (Ley N° 5423/2015); Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015); Guarda-parques (Ley N° 6422/2019); Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019); Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019); Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020); Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y, Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Estas normativas en sentido contrario, desde el punto de vista financiero y actuarial, han fragmentado aún más al sistema y han revertido las mejoras financieras que había arrojado la reforma del 2003. Esto contribuye al acelerado agotamiento de recursos ahorrados por los sectores superavitarios del Programa Civil, y han representado mayores presiones al fisco en el financiamiento del Programa No Civil.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ACTUARIALES

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones fueron insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para el presente año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil y USD 71 millones al sector civil, principalmente docentes.

Figura 1. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sector Civil</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>-15</b>	<b>-30</b>
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
<b>Sector No Civil</b>	<b>-129</b>	<b>-145</b>	<b>-141</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

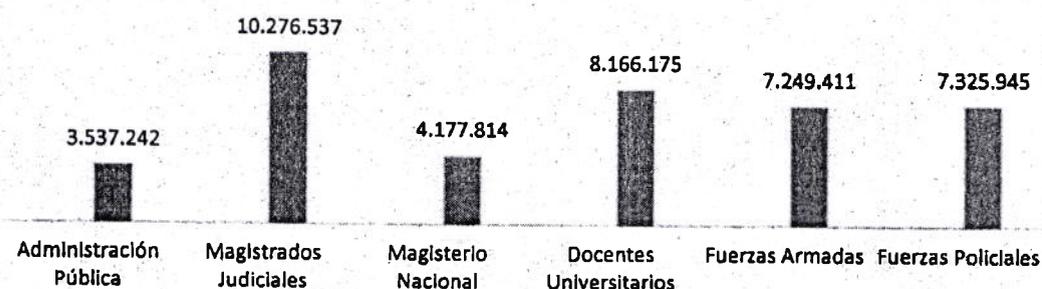
El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil, conforme a las normativas vigentes, mientras que el déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado. Los sectores como Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, sin una edad mínima para la jubilación y con altas tasas de reemplazo, imponen una importante presión al sistema. En el caso de las Fuerzas Públicas, se tiene la equiparación de la base de cálculo para el haber de retiro al salario del personal en servicio activo.

**Figura 2. Cantidad de Aportantes y Jubilados a abril 2022.**

CAJAS	Cantidad de Aportantes	Cantidad de Jubilados	Relación Activo/Pasivo
<b>Sector Civil</b>	<b>190.140</b>	<b>51.505</b>	<b>3,7</b>
Empleados Públicos	87.398	17.149	5,1
Magistrados Judiciales	12.012	617	19,5
Magisterio Nacional	77.684	32.307	2,4
Docentes Universitarios	13.046	1.432	9,1
<b>Sector No Civil</b>	<b>40.683</b>	<b>16.720</b>	<b>2,4</b>
Fuerzas Armadas	15.307	7.947	1,9
Fuerzas Policiales	25.376	8.773	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>230.823</b>	<b>68.225</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SINARH LEGAJOS.

**Figura 3. Promedio de Beneficios otorgados por el Sistema. En Gs.**



Fuente: Elaboración con datos de la DGJP-MH.

La situación refleja un sistema altamente fragmentado, con una importante inequidad en el acceso a los beneficios. Esto es aún más grave, considerando que, en el país solo cerca del 20% de la población ocupada aporta a un sistema de jubilación, y el 80% restante no tiene posibilidades de acceder a una jubilación futura, y sin embargo, las jubilaciones de algunos sectores de la Caja Fiscal son cubiertas con impuestos pagados por toda la ciudadanía.

#### Situación actuarial

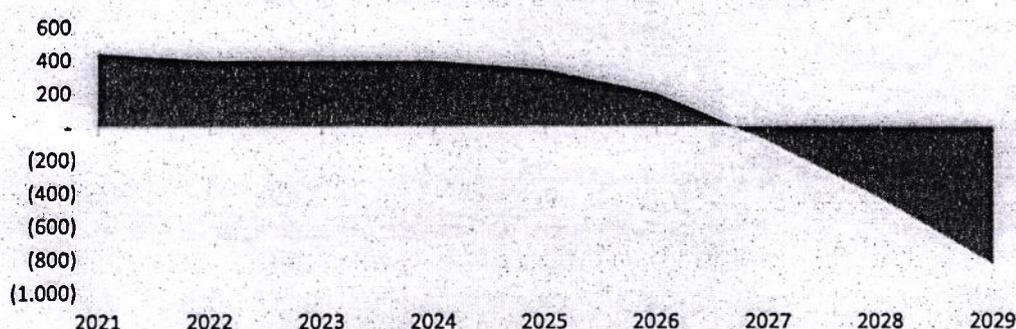
El cálculo actuarial es una estimación técnica que tiene como objetivo principal proyectar la situación financiera de la caja para periodos futuros, sobre la base de los actuales parámetros, sin hacer ninguna modificación. En ese contexto, el cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un **déficit de 28,5% del PIB de 2019**; lo que representa en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.

### Evolución del superávit acumulado

A diciembre de 2021, el superávit acumulado depositado en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas de corto plazo.

Figura 4. Simulación del Flujo de Superávits Acumulados y Déficit Proyectado

(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

#### **4. PROPUESTA DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y LAS ESTIMACIONES DE SU IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL**

Con todo lo mencionado precedentemente, surge la necesidad urgente de realizar ajustes a los parámetros actuales, sobre todo en aquellos sectores que se han desprendido de manera grave de la estabilidad financiera, arrastrando a los demás sectores. Como resultado del análisis integral, en esta sección se presentan unas propuestas de ajustes que deberían ser analizados hasta lograr una reforma integral. A continuación, algunas consideraciones generales:

1. Las medidas no deberán afectar a los sectores superavitarios del Programa Civil (Administración Pública y Magistrados Judiciales), en cuanto a las condiciones vigentes para el acceso a los beneficios.
2. Se plantea el aumento de la jubilación mínima del 40 al 50% para los jubilados del Sector Administración Pública.
3. Los ajustes paramétricos deben apuntar a los sectores deficitarios y con requisitos de acceso a beneficios diferenciados con relación al régimen general.
4. En el caso del Magisterio Nacional, se plantea elevar la edad mínima de retiro a 55 años, parámetro actualmente vigente para el personal de blanco.
5. En cuanto a los aportes, se plantea un incremento de la tasa de aportes a aquellos sectores deficitarios, para mejorar el flujo financiero de la caja y reducir el déficit, hasta tanto se realice la reforma integral.
6. Se propone un nuevo mecanismo de actualización para todos los sectores, partiendo como base de actualización la variación del Salario Mínimo Legal Vigente (SML) y, de manera adicional, la variación salarial positiva del sector, en caso de que el sector haya registrado un superávit operativo en el año inmediatamente anterior, caso contrario, la actualización deberá ser realizada únicamente en base a la variación del SML.

<sup>1</sup> Los recursos depositados en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de capitalización e intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.

Figura 6. Principales propuestas de ajustes como medidas de contingencia.

Nuevos parámetros para el Magisterio Nacional	Mecanismo de actualización según sectores de la caja:	Fuerzas Públicas
Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional, hasta el 100% Tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible. Se podrá evaluar que parte del aumento lo aporte el Estado	Sectores superavitarios: variación salarial promedio del sector + variación del SML. Sectores deficitarios: variación del SML.	Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.

El impacto financiero en caso de ser aprobadas las medidas propuestas generará un ahorro en promedio de aproximadamente USD 159 millones de manera anual, en los primeros 5 años de su implementación. Esto retrasaría 5 años el agotamiento de los superávits acumulados. Adicionalmente, considerando el aumento de la jubilación mínima para el Sector Administración Pública, tendría un costo promedio anual de USD 1 millón en los primeros 5 años.

Figura 7. Estimaciones de Impacto Financiero y Actuarial

Escenarios estimados	Ahorro Generado Promedio anual primeros 5 años (En millones de USD)	Déficit actuarial en Valor Presente (2019-2056)
<b>Escenario Base</b>		<b>-28,47%</b>
<b>A) Magisterio Nacional</b> Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional. Tasa de aporte 20%	<b>USD 139</b>	<b>-23,76%</b>
<b>B) Nuevas tasas de cotización para FFAA y FFPP:</b> Activos: 20%	<b>USD 20</b>	<b>-27,70%</b>
<b>C) Elevar la jubilación mínima del 40 al 50% del SML</b>	<b>-USD 1</b>	<b>-28,52%</b>
<b>TOTAL (A+B)</b>	<b>USD 158</b>	<b>-23,05%</b>

## ANEXO 1

### **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL", PRESENTADO POR EL SENADOR MARTIN ARÉVALOS.**

Este Proyecto de Ley busca modificar el sistema de actualización de los haberes jubilatorios de los beneficiarios de la Caja Fiscal administrada por el Ministerio de Hacienda. Si bien el Proyecto de Ley menciona que el sistema que busca implementar se ajusta a lo establecido en la Constitución Nacional, es decir, dar el mismo tratamiento al funcionario en actividad, a la hora de llevar a la práctica dicho sistema ordena la creación de una "Tabla de Equivalencia" entre el funcionario activo y el jubilado. Inclusive se deberán crear nuevas partidas para aquellos cargos que hayan sido suprimidos o eliminados. Por otro lado, el Proyecto de Ley pretende elevar la jubilación mínima del 40 al 75% del salario mínimo.

A continuación, presentamos las principales observaciones al Proyecto de Ley:

#### **1. Consideraciones Jurídicas**

- Las normas vigentes que rigen para el sistema de actualización de las jubilaciones administradas por la Caja Fiscal para el sector civil es el ajuste por el IPC. Este sistema ha sido cuestionado y es así que se han presentado innumerables acciones de inconstitucionalidad.
- El Proyecto de Ley apunta a un sistema de equiparación (de facto), al aplicar una tabla de equivalencia. Al respecto la CSJ se ha expedido en varias ocasiones aclarando que la actualización a la que se refiere la Constitución Nacional en ningún caso debe ser equiparar el salario del activo con el pasivo, si no utilizar el mismo sistema de ajuste salarial que tiene el primero.

#### **2. Consideraciones Operativas-Administrativas**

Al analizar el sistema de actualización a través de una tabla de equivalencia como plantea el Proyecto de ley tropezamos con varias dificultades operativas y administrativas. Para la construcción de dicha tabla, el Ministerio de Hacienda deberá ubicar a cada jubilado en la categoría que le correspondía en su último salario y ver la equivalencia con el activo. Esto técnicamente es inconsistente considerando que el jubilado se retira con una tasa de sustitución calculada sobre el promedio de sus últimos 5 años, y en dicho período pudo haber ocupado diferentes cargos o categorías. Es así que su Resolución Jubilatoria no contempla la última categoría que el mismo ocupó, sino el monto promedio de esos últimos 60 meses.

Además, se darían inconsistencias y regresividades. Por ejemplo, un Director General que ocupó el cargo solamente 5 meses, con este sistema asegura una jubilación con un salario equiparado al de un Director General. Mientras que un funcionario de planta, que no ocupó cargo no tendría ninguna mejora en su jubilación con este sistema, ya que el funcionario civil hace más de 10 años no tienen aumento salarial, con excepción de algunos sectores como docentes o personal de blanco.

Otro grave error que podría acarrear la tabla de equivalencia es que beneficiaría a un grupo reducido de jubilados con la matriz salarial que tuvieron los actuales funcionarios activos. Esto se debe a que los jubilados que se retiraron antes de la matriz salarial no han aportado sobre los beneficios que tienen hoy los funcionarios activos, solo aportaban por el salario base. Hay que recordar que la Matriz Salarial

no fue un sistema de aumento salarial, sino un reordenamiento de los ingresos que recibe un funcionario y no implicó un incremento.

### **3. Consideraciones Financieras**

En el caso de una equiparación salarial, tal como se propone en el Proyecto de Ley, que establece la aplicación de una tabla de equivalencia de categorías y cargos de funcionarios en actividad y jubilados que ocuparon dichos cargos; se estima un gasto adicional en los primeros 5 años de su implementación de USD 1.383 millones (un promedio de gasto anual de USD 277 millones). Esto se debe a que el proyecto incluye a todos los sectores civiles, inclusive a los docentes.

**Impacto de la equiparación (Millones de USD)**

	<b>Acumulado</b>	<b>Promedio</b>
Administración Pública	-573,4	-114,7
Magisterio Nacional	-801,9	-160,4
Magistrados Judiciales	-7,4	-1,5
Docentes Universitarios	-0,4	-0,1
<b>Total Programa Contributivo Civil</b>	<b>-1.383</b>	<b>-277</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

Es decir, que la equiparación aceleraría el colapso financiero de la Caja. Considerando el escenario actual sin ninguna modificación.

### **4. Consideraciones Finales:**

El Ministerio de Hacienda ve con preocupación esta iniciativa por que generaría grandes distorsiones en el sistema de actualización y a su vez aceleraría el deterioro financiero de la Caja Fiscal. En esa línea, se presenta una propuesta alternativa para un nuevo sistema de actualización, que realmente esté en línea con el principio constitucional y tenga en cuenta las variaciones salariales del sector público.

No obstante, con el actual sistema de actualización a través del IPC, en los últimos 10 años las jubilaciones se han ajustado anualmente, mientras que en el mismo período la mayoría de los funcionarios civiles activos no han tenido ajuste salarial.

En cuanto a la posibilidad de elevar el porcentaje de jubilación mínima, es un aspecto que el Ministerio de Hacienda está dispuesto a discutir y ver opciones para mejorar a aquellos que tienen jubilaciones más bajas.

Finalmente, entendemos que se debe apuntar a un análisis integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público, que abarque todas las aristas del problema y devuelva la sostenibilidad a la caja, en lugar de establecer una medida aislada que introduciría mayores distorsiones al sistema ya fragmentado.

**ANEXO 2**  
**MEDIDAS DE CONTINGENCIA**  
**DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

**1. Mecanismo de Actualización**

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio y de retiro, se actualizará de la siguiente manera:

- a) Para aquellos sectores superavitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del promedio salarial por sector, toda vez que ésta sea positiva, más la variación del salario mínimo legal vigente. En ningún caso, la actualización duplicará el Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año anterior.
- b) Para los sectores deficitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del salario mínimo legal vigente.

**2. Ajustes de Parámetros**

- I. Se propone que el monto mínimo del haber jubilatorio ordinario que corresponda a los jubilados del Sector de la Administración Pública, será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo legal vigente, siempre y cuando no perciban otros beneficios similares otorgados por cualquiera de las Cajas de Jubilaciones del país o éstos sean el resultado de la aplicación de convenios internacionales.
- II. La tasa de aporte para los funcionarios activos de los sectores deficitarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público será del 20% (veinte por ciento), la cual estará vigente hasta lograr el equilibrio financiero del sector respectivo. (Se puede evaluar la posibilidad de que parte del aumento quede a cargo del Estado)
- III. Se propone que para la jubilación ordinaria los docentes del Magisterio Nacional alcancen el mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) años de aporte. El haber jubilatorio tendrá una tasa de sustitución del 90% (noventa por ciento) que aumentará 2 p.p. (dos puntos porcentuales) por cada año de aporte adicional hasta alcanzar el 100% (cién por ciento).  
Al haber jubilatorio se le deducirá el 5,5% (cinco coma cinco por ciento), para la cobertura del seguro de salud del Instituto de Previsión Social (IPS).
- IV. Los docentes del Sector Magisterio Nacional que hubieran alcanzado veinte (20) años o más de aporte, podrán optar por la alternativa prevista en el punto anterior o la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley N° 2345/2003 «DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO», y sus modificaciones.

\*\*\*\*\*



TETĀ VIRU  
HOENDĀPY  
Ministerio de  
HACIENDA

■ TETĀ REKUĀI  
■ GOBIERNO NACIONAL

Paraguay  
de la gente

Asunción, 1 de julio de 2022

M.H. N° 784-

**SEÑOR PRESIDENTE:**

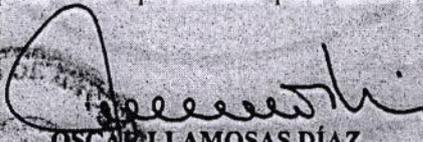
Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia, para hacer referencia a la Resolución M.H. N° 173/2019, sus modificatorias y ampliatorias correspondientes, las Resoluciones M.H. N°s. 247, 345/2019, 125 y 253/2020, a través de las cuales se instruye a las dependencias del Ministerio de Hacienda a presentar un informe en torno a los avances en la elaboración del proyecto de Ley de Reforma de la Caja Fiscal, con el objeto de contemplar el mecanismo de actualización acorde al mandato constitucional, así como los ajustes paramétricos y otras condiciones para mayor equidad y sostenibilidad del sistema (Exp. M.H. N° 96.612/2022).

Al respecto, esta Cartera de Estado ha realizado el estudio integral sobre la situación del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal), cuyo informe técnico constituye el fundamento del diagnóstico realizado y muestra que la aplicación de un nuevo mecanismo de actualización que este en línea al mandato constitucional requerirá, indefectiblemente, tomar los recaudos financieros y actuariales necesarios para la aplicación de manera sustentable en el tiempo, sin perjudicar el conjunto de cotizantes y beneficiarios del sistema.

Es importante considerar que la Caja Fiscal presenta una situación crítica con relación a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema enfrentará, en corto plazo, problemas para el cumplimiento de los actuales y futuros beneficios, constituyéndose en un riesgo cada vez mayor para las finanzas públicas del país.

Por las razones que Vuestra Honorabilidad podrá apreciar y por considerar que el documento mencionado responde a una alta prioridad nacional, se somete a consideración de ese Alto Cuerpo Legislativo, el Informe Técnico del «Sistema de Jubilaciones del Sector Público (Caja Fiscal)», elaborado por esta Cartera de Estado, en formato impreso y digital (CD), con el objetivo de comunicar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores que componen el sistema.

Hago propicia esta oportunidad para saludar a Vuestra Excelencia con mi distinguida consideración.

  
OSCAR LLAMOSAS DÍAZ  
MINISTRO

A SU EXCELENCIA  
ÓSCAR SALOMÓN, PRESIDENTE  
HONORABLE CÁMARA DE SENADORES Y DEL CONGRESO NACIONAL  
PALACIO LEGISLATIVO, ASUNCIÓN

C.c.: Señor Juan Carlos Cabrera, Director de Gestión Legislativa.  
SEB/SG/edg-agc.



## INFORME DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

### DEL SECTOR PÚBLICO (CAJA FISCAL)

**OBJETIVO:** El presente documento tiene el objetivo de informar sobre la situación financiera y actuarial de la Caja Fiscal y plantear, en consecuencia, alternativas que deberían ser consensuadas entre los diferentes sectores, con miras a lograr la sostenibilidad del sistema.

En los anexos al presente informe se presenta un análisis del **PROYECTO DE LEY "QUE REGULA EL RÉGIMEN DE ACTUALIZACIÓN DE LOS HABERES JUBILATORIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS JUBILADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y DEL SERVICIO CIVIL"**, presentado por el Senador Martín Arévalo referente a la actualización de los haberes jubilatorios y, por otro lado, un resumen de medidas que deberían analizarse para mejorar la posición financiera del sistema.

#### **1. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL**

El Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, también denominada Caja Fiscal por la normativa vigente, transita por un periodo delicado con respecto a su sostenibilidad financiera y actuarial, lo cual implica que, de no realizarse los ajustes necesarios, el sistema se estaría enfrentando en el corto plazo a problemas serios de financiamiento de los actuales y futuros beneficios. Esta situación impone la necesidad de un análisis integral del sistema, de manera a establecer las condiciones que permitirán encauzar la sostenibilidad financiera de la Caja, permitiendo asegurar el cumplimiento del pago de los beneficios que otorga el sistema.

En tal sentido, el presente informe es producto de un análisis integral realizado por el Ministerio de Hacienda, con el asesoramiento y colaboración del equipo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis ha llevado a identificar alternativas de ajustes urgentes y necesarios que permitan, por un lado, extender el periodo superavitario del Programa Civil y, en consecuencia, una ampliación del horizonte de inversión de estos; y, por otro lado, la disminución de la carga creciente sobre los recursos tributarios destinados a financiar el déficit del Programa No Civil, hasta tanto se logre una Reforma Integral del Sistema de Jubilaciones del Sector Público.

#### **2. ANTECEDENTES DE REFORMAS DE LA CAJA FISCAL**

En el año 2003 se llevó a cabo la primera Reforma en sentido positivo de la Caja Fiscal, la cual apuntaba a corregir los graves problemas financieros que hacían imposible el pago normal de los beneficios. Varios aspectos lo hacían insostenible, entre otros, los aportes no se realizaban sobre todas las remuneraciones percibidas; el salario base para el cálculo del beneficio consideraba únicamente el último sueldo; y, la tasa de sustitución era del 90%.

El déficit operacional -definido como la diferencia entre las contribuciones y gastos anuales- era del 1,5% del PIB. En ese contexto fue sancionada la Ley N° 2345/03 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal" y sus posteriores modificaciones, contemplaban entre otros: el aumento de la tasa de aporte del 14% al 16%; la retención de aportes sobre todas las remuneraciones del personal; la jubilación ordinaria con al menos 62 años de edad y 10 años de servicio, posteriormente modificada a 20 años de servicio, con una tasa de sustitución del 47% más 2,7 puntos porcentuales por cada año de servicio adicional; el cálculo del beneficio de pensión se definió como el salario promedio en los últimos cinco años de servicio en lugar del último salario; entre otros.

Estas medidas, permitieron disminuir el déficit actuarial de 90% del PIB al 45% del PIB luego de la reforma (38% del PIB para los planes contributivos). La misma permitió generar ahorros, incluso en sectores más preocupantes (Magisterio Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Nacional). Sin embargo, años después se dieron modificaciones como el caso de las fuerzas públicas en el año 2012 con la aprobación de la Ley N° 4670/12, la cual otorgaba la equiparación de la base de cálculo del haber de retiro con el salario del personal en actividad. Por su parte, la Ley



N° 4747/12, otorgó a Docentes de las Universidades Nacionales las mismas condiciones de jubilación que el Magisterio Nacional, lo cual implicaba entre otros, la eliminación de la edad mínima, una condición para los desafíos demográficos de un sistema de capitalización colectiva.

Adicionalmente, las promulgaciones de leyes posteriores crearon sub-regímenes dentro del Sector Administración Pública con nuevos parámetros: Enfermeros (Ley N° 3206/2007); Docentes de educación inclusiva (Ley N° 4.735/2012); Obstetras (Ley N° 5423/2015); Agentes de la patrulla caminera (Ley N° 5498/2015); Guarda-parques (Ley N° 6422/2019); Médicos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) (Ley N° 6302/2019); Odontólogos y bioquímicos del MSPBS (Ley N° 6337/2019); Médicos de todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE) y Empresas Públicas (Ley N° 6522/2020); Trabajadores con discapacidad de la función pública (Ley N° 6648/2020); y, Psicólogos del MSPBS (Ley N° 6743/2021).

Estas normativas en sentido contrario, desde el punto de vista financiero y actuarial, han fragmentado aún más al sistema y han revertido las mejoras financieras que había arrojado la reforma del 2003. Esto contribuye al acelerado agotamiento de recursos ahorrados por los sectores superavitarios del Programa Civil, y han representado mayores presiones al fisco en el financiamiento del Programa No Civil.

### 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EN LOS ASPECTOS FINANCIEROS Y ACTUARIALES

El déficit acumulado de enero a diciembre de 2021 fue de USD 167 millones. Los tres sectores cuyas cotizaciones fueron insuficientes son: Magisterio Nacional (USD -93,4 millones), Fuerzas Armadas (USD -74,1 millones) y Policía Nacional (USD -63,3 millones). Para el presente año se estima que el déficit será de aproximadamente USD 224 millones, de los cuales USD 153 millones corresponde al programa no civil y USD 71 millones al sector civil, principalmente docentes.

Figura 1. Déficit/Superávit. (En millones de USD)

Sectores	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sector Civil</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>-15</b>	<b>-30</b>
Administración Pública	74	78	73	69	60
Magistrados Judiciales	4	2	1	3	1
Magisterio Nacional	-49	-51	-61	-90	-94
Docentes Universitarios	4	3	3	3	3
<b>Sector No Civil</b>	<b>-129</b>	<b>-145</b>	<b>-141</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Fuerzas Armadas	-77	-84	-80	-75	-74
Fuerzas Policiales	-53	-61	-61	-60	-63
<b>TOTAL</b>	<b>-96</b>	<b>-113</b>	<b>-126</b>	<b>-150</b>	<b>-167</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda – DGJP.

El déficit del Sector Magisterio Nacional es financiado con los recursos superavitarios del Sector Civil, conforme a las normativas vigentes, mientras que el déficit del Sector No Civil es financiado con recursos genuinos del Estado. Los sectores como Magisterio Nacional y Fuerzas Públicas, sin una edad mínima para la jubilación y con altas tasas de reemplazo, imponen una importante presión al sistema. En el caso de las Fuerzas Públicas, se tiene la equiparación de la base de cálculo para el haber de retiro al salario del personal en servicio activo.



**Figura 2. Cantidad de Aportantes y Jubilados a abril 2022**

CAJAS	Cantidad de Aportantes	Cantidad de Jubilados	Relación Activo/Pasivo
<b>Sector Civil</b>	<b>190.140</b>	<b>51.505</b>	<b>3,7</b>
Empleados Públicos	87.398	17.149	5,1
Magistrados Judiciales	12.012	617	19,5
Magisterio Nacional	77.684	32.307	2,4
Docentes Universitarios	13.046	1.432	9,1
<b>Sector No Civil</b>	<b>40.683</b>	<b>16.720</b>	<b>2,4</b>
Fuerzas Armadas	15.307	7.947	1,9
Fuerzas Policiales	25.376	8.773	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>230.823</b>	<b>68.225</b>	<b>3,4</b>

Fuente: SINARH LEGAJOS.

**Figura 3. Promedio de Beneficios otorgados por el Sistema. En Gs.**



Fuente: Elaboración con datos de la DGJP-MH.

La situación refleja un sistema altamente fragmentado, con una importante inequidad en el acceso a los beneficios. Esto es aún más grave, considerando que, en el país solo cerca del 20% de la población ocupada aporta a un sistema de jubilación, y el 80% restante no tiene posibilidades de acceder a una jubilación futura, y sin embargo, las jubilaciones de algunos sectores de la Caja Fiscal son cubiertas con impuestos pagados por toda la ciudadanía.

#### Situación actuarial

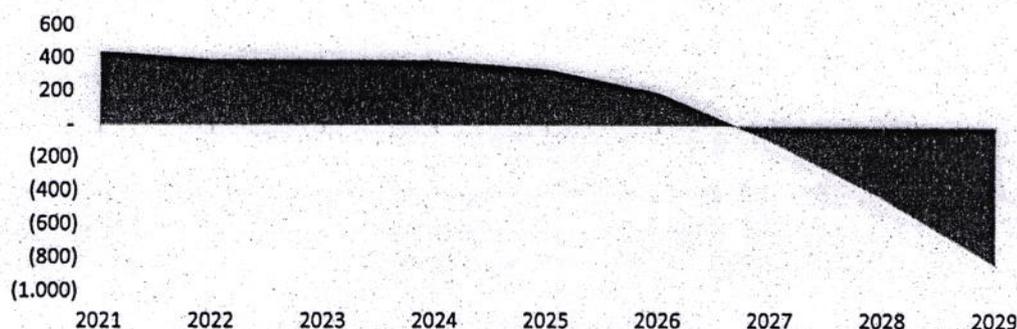
El cálculo actuarial es una estimación técnica que tiene como objetivo principal proyectar la situación financiera de la caja para periodos futuros, sobre la base de los actuales parámetros, sin hacer ninguna modificación. En ese contexto, el cálculo actuarial para el periodo 2019-2056 presenta un déficit de 28,5% del PIB de 2019; lo que representa en términos nominales aproximadamente USD 11.408 millones a valor presente.



### Evolución del superávit acumulado

A diciembre de 2021, el superávit acumulado depositado en el BCP es de aproximadamente USD 429 millones<sup>1</sup>. La proyección del déficit de flujo para el Programa Civil continuará con un incremento acelerado hasta llegar a un total cercano a USD 800 millones al 2026, por lo cual es indispensable avanzar con las reformas de corto plazo.

**Figura 4. Simulación del Flujo de Superávits Acumulados y Déficit Proyectado**  
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo actuarial.

#### **4. PROPUESTA DE MEDIDAS DE CONTINGENCIA Y LAS ESTIMACIONES DE SU IMPACTO FINANCIERO Y ACTUARIAL**

Con todo lo mencionado precedentemente, surge la necesidad urgente de realizar ajustes a los parámetros actuales, sobre todo en aquellos sectores que se han desprendido de manera grave de la estabilidad financiera, arrastrando a los demás sectores. Como resultado del análisis integral, en esta sección se presentan unas propuestas de ajustes que deberían ser analizados hasta lograr una reforma integral. A continuación, algunas consideraciones generales:

1. Las medidas no deberán afectar a los sectores superavitarios del Programa Civil (Administración Pública y Magistrados Judiciales), en cuanto a las condiciones vigentes para el acceso a los beneficios.
2. Se plantea el aumento de la jubilación mínima del 40 al 50% para los jubilados del Sector Administración Pública.
3. Los ajustes paramétricos deben apuntar a los sectores deficitarios y con requisitos de acceso a beneficios diferenciados con relación al régimen general.
4. En el caso del Magisterio Nacional, se plantea elevar la edad mínima de retiro a 55 años, parámetro actualmente vigente para el personal de blanco.
5. En cuanto a los aportes, se plantea un incremento de la tasa de aportes a aquellos sectores deficitarios, para mejorar el flujo financiero de la caja y reducir el déficit, hasta tanto se realice la reforma integral.
6. Se propone un nuevo mecanismo de actualización para todos los sectores, partiendo como base de actualización la variación del Salario Mínimo Legal Vigente (SML) y, de manera adicional, la variación salarial positiva del sector, en caso de que el sector haya registrado un superávit operativo en el año inmediatamente anterior, caso contrario, la actualización deberá ser realizada únicamente en base a la variación del SML.

<sup>1</sup> Los recursos depositados en el BCP incluyen los excedentes de flujo del Programa Contributivo Civil, así como los ingresos en concepto de captallización e Intereses percibidos a la fecha, provenientes de las inversiones realizadas.



Figura 6. Principales propuestas de ajustes como medidas de contingencia.

Nuevos parámetros para el Magisterio Nacional	Mecanismo de actualización según sectores de la caja:	Fuerzas Públicas
Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional, hasta el 100% Tasa de aporte para activos: 20%. <b>Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.</b>	Sectores superavitarios: variación salarial promedio del sector + variación del SML. Sectores deficitarios: variación del SML.	<b>Nueva tasa de aporte para activos: 20% sobre la remuneración imponible.</b>

El impacto financiero en caso de ser aprobadas las medidas propuestas generará un ahorro en promedio de aproximadamente USD 159 millones de manera anual, en los primeros 5 años de su implementación. Esto retrasaría 5 años el agotamiento de los superávits acumulados. Adicionalmente, considerando el aumento de la jubilación mínima para el Sector Administración Pública, tendría un costo promedio anual de USD 1 millón en los primeros 5 años.

Figura 7. Estimaciones de Impacto Financiero y Actuarial

Escenarios estimados	Ahorro Generado Promedio anual primeros 5 años (En millones de USD)	Déficit actuarial en Valor Presente (2019-2056)
<b>Escenario Base</b>		<b>-28,47%</b>
<b>A) Magisterio Nacional</b> Edad mínima: 55 años Años de aporte: 25 años Tasa de sustitución: 90% +2 p.p. por año de aporte adicional. Tasa de aporte 20%	<b>USD 139</b>	<b>-23,76%</b>
<b>B) Nuevas tasas de cotización para FFAA y FFPP:</b> Activos: 20%	<b>USD 20</b>	<b>-27,70%</b>
<b>C) Elevar la jubilación mínima del 40 al 50%</b>	<b>-USD 1</b>	<b>-28,52%</b>
<b>TOTAL (A+B)</b>	<b>USD 158</b>	<b>-23,05%</b>



## ANEXO 1

### MEDIDAS DE CONTINGENCIA DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO PARA ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

#### 1. Mecanismo de Actualización

De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Constitución Nacional, el haber jubilatorio y de retiro, se actualizará de la siguiente manera:

- a) Para aquellos sectores superavitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del promedio salarial por sector, toda vez que ésta sea positiva, más la variación del salario mínimo legal vigente. En ningún caso, la actualización duplicará el Índice del Precio al Consumidor (IPC) del año anterior.
- b) Para los sectores deficitarios en el año inmediatamente anterior: La variación del salario mínimo legal vigente.

#### 2. Ajustes de Parámetros

- I. Se propone que el monto mínimo del haber jubilatorio ordinario que corresponda a los jubilados del Sector de la Administración Pública, será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del salario mínimo legal vigente, siempre y cuando no perciban otros beneficios similares otorgados por cualquiera de las Cajas de Jubilaciones del país o éstos sean el resultado de la aplicación de convenios internacionales.
- II. La tasa de aporte para los funcionarios activos de los sectores deficitarios del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público será del 20% (veinte por ciento), la cual estará vigente hasta lograr el equilibrio financiero del sector respectivo.
- III. Se propone que para la jubilación ordinaria los docentes del Magisterio Nacional alcancen el mínimo de cincuenta y cinco (55) años de edad y veinticinco (25) años de aporte. El haber jubilatorio tendrá una tasa de sustitución del 90% (noventa por ciento) que aumentará 2 p.p. (dos puntos porcentuales) por cada año de aporte adicional hasta alcanzar el 100% (cien por ciento).  
Al haber jubilatorio se le deducirá el 5,5% (cinco coma cinco por ciento), para la cobertura del seguro de salud del Instituto de Previsión Social (IPS).
- IV. Los docentes del Sector Magisterio Nacional que hubieran alcanzado veinte (20) años o más de aporte, podrán optar por la alternativa prevista en el punto anterior o la aplicación de lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley Nº 2345/2003 «DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PÚBLICO», y sus modificaciones.

\*\*\*\*\*

