



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

RESUMEN EJECUTIVO
INFORME ACTUARIAL – AÑO 2014

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

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

Econ. Víctor Hugo Molinas Gwynn (Jefe)
vmolinas@ips.gov.py

Lic. Jorge Arnaldo González Bogado
jagonzal@ips.gov.py

M.Cs. Heriberto Fabián González Colmán
hfgonzal@ips.gov.py

M.Cs. Diego Bernardo Meza Bogado
dbmeza@ips.gov.py

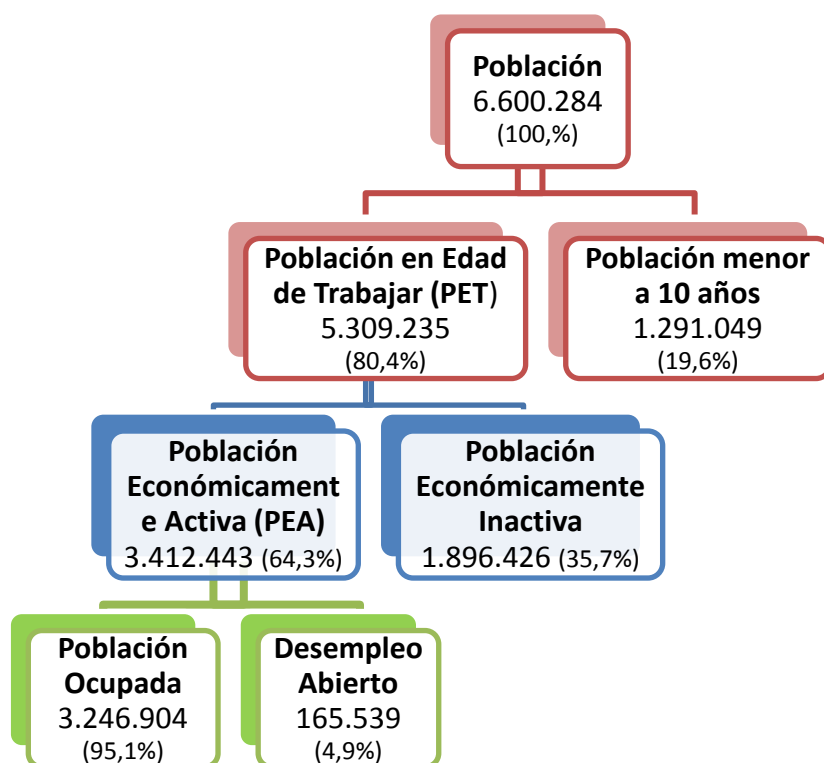
M.Cs. José Gabriel Velázquez Franco
jgvelazq@ips.gov.py

RESUMEN EJECUTIVO

En el Paraguay el Sistema de Jubilaciones y en particular el administrado por Instituto de Previsión Social (IPS) se encuentra basado en los principios del Seguro Social, siendo la principal fuente de financiación los aportes obrero-patronales de los asalariados.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012, la población del Paraguay es de 6.600.284 personas y la Población Económicamente Activa (PEA) es de 3.412.443.

Gráfico 1



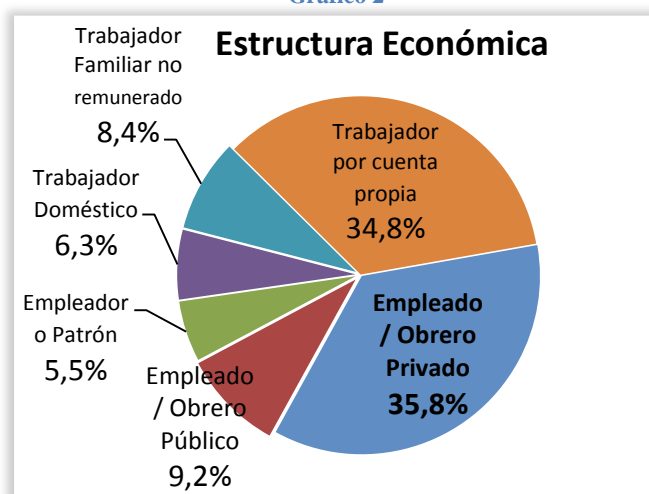
De acuerdo a la EPH 2012, la Tasa de Participación Laboral de la Población Económicamente Activa (población ocupada respecto a la población total en edad de trabajar) es del 64,3%, siendo los porcentajes similares en áreas urbanas y rurales (63,8% y 65,1% respectivamente) y superior en el caso de los hombres con relación a las mujeres (74,7% y 53,8%, respectivamente).

Cuando se analiza la PEA Ocupada, la segmentación de los trabajadores según

tipo de ocupación indica que el 48,7% de los mismos son mano de obra independiente (cuenta propia, familiar no remunerado y empleador o patrón). El restante 51,3% se encuentra en relación de dependencia, clasificándose en Privado 35,8%, Público 9,2% y Empleo Doméstico 6,3%.

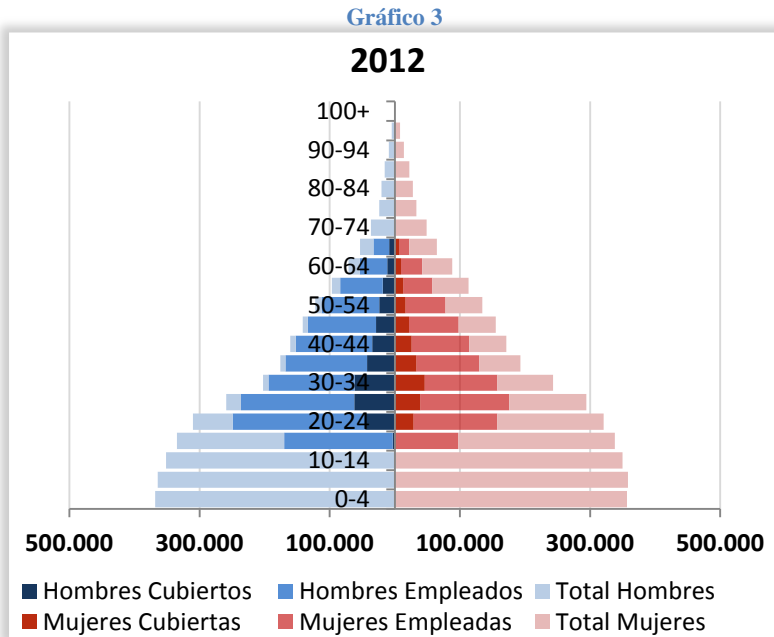
La importancia de conocer la relación laboral del trabajador, “dependiente / independiente” o “publico / privado”, radica en que el ámbito de obligatoriedad para aportar al Sistema de Jubilaciones del IPS, ya que se restringe al “Empleado / Obrero Privado”.

Gráfico 2



Aquí se aprecian dos grupos bien diferenciados, el de los empleados privados y por cuenta propia por un lado que suman el 70% del total y el grupo de los empleados públicos, familiar no remunerado, doméstico y patrón que se reparten el 30% restante.

En el Gráfico 3 se representa la Pirámide Población 2012 por sexo, con la salvedad de que los segmentos con colores más intensos representa a los aportantes a la Caja Previsional del IPS, mientras que los de colores con mediana intensidad representa la PEA y los colores más claros es la población inactiva conformada por aquellos que no tienen edad de trabajar, ancianos, enfermos, estudiantes y jubilados.



Para diciembre de 2012 los aportantes a la Caja de Jubilaciones del IPS fueron 451.136¹ personas, lo que representa el 13,2% de la Población Económicamente Activa y el 17% de la Población Empleada, pero atendiendo que solamente los empleados del sector privado (dependientes) están obligados a la afiliación y aporte, los aportantes a IPS del año 2012 representan el 33,4% de su población objetivo (Ver *Tabla 1*).

Tabla 1

Evolución de la Tasa de Cobertura del IPS

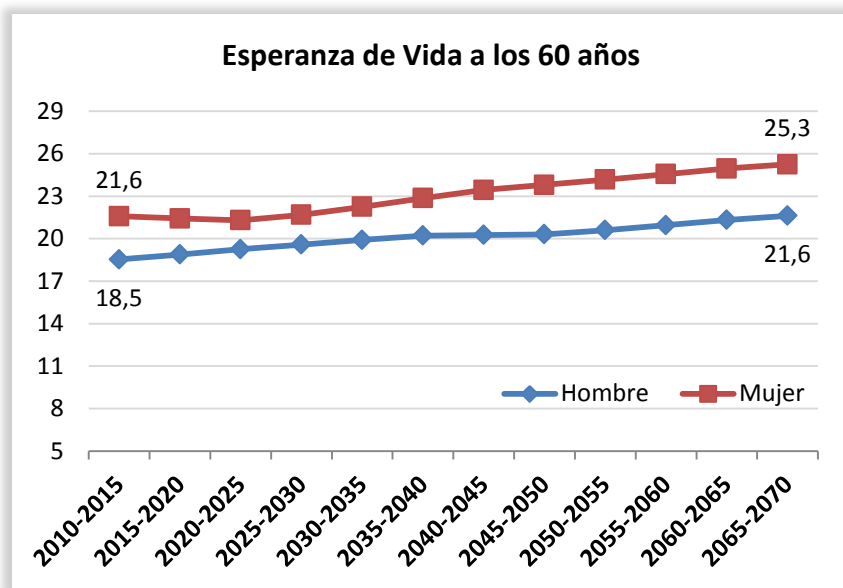
	2008	2009	2010	2011	2012
Cotizantes Régimen General del IPS	278.385	291.866	346.214	416.199	451.136
Población Económicamente Activa	2.996.853	3.163.241	3.094.307	3.215.510	3.412.443
Población Ocupada Total (> 15 años)	2.825.919	2.960.843	2.918.736	3.034.771	3.152.261
Población ocupada del sector dependiente	1.128.990	1.141.695	1.218.777	1.277.959	1.349.103
Tasa de cobertura (sobre trab. ocupados)	9,9%	9,9%	11,9%	13,7%	13,9%
Tasa de cobertura (sobre la PEA)	9,3%	9,2%	11,2%	12,9%	13,2%
Tasa de cobertura (sobre trab. dependientes)	24,7%	25,6%	28,4%	32,6%	33,4%

Cualquier sea el indicador analizado, se puede apreciar claramente que existe un incremento en la Tasa de cobertura, el cual si bien aún es considerado bajo, dicho incremento es sostenido.

¹ Esta cantidad contempla solo los trabajadores Activos que cotizan en el Régimen General. Fuente: datos publicados por la Dirección de Aporte Obrero-Patronales.

La Esperanza de Vida es el promedio de años que se espera viva una persona a partir de la edad que tiene, por lo que a la hora de analizar un Sistema de Jubilaciones se necesita no sólo saber la Esperanza de Vida al nacer (de un recién nacido) sino también (e incluso tal vez más importante)

Gráfico 4



la Esperanza de Vida de la persona al momento de jubilarse, ya que esto representa cuantos años en promedio se estarán pagando las jubilaciones.

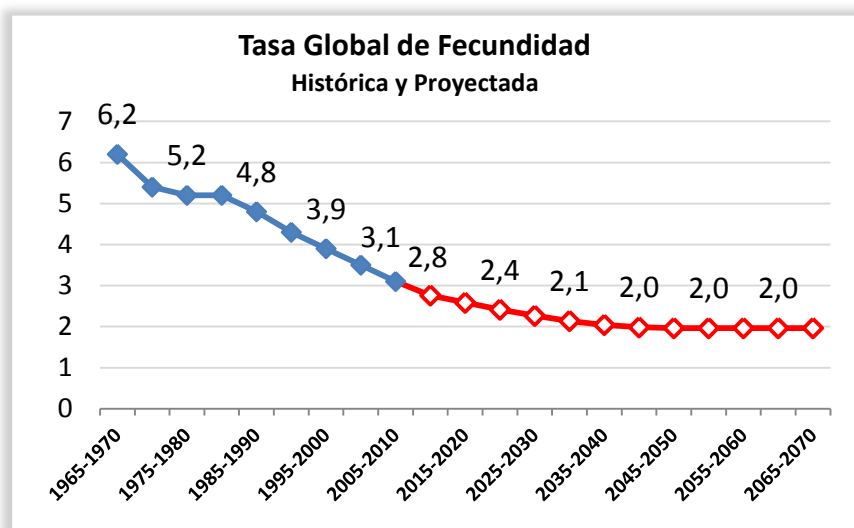
En lo que respecta a la cantidad de años en promedio que el Sistema de Jubilaciones deberá pagar a una persona que se retira a los 60 años, se espera un incremento sostenido de la Esperanza de Vida a partir de los 60 años en 3 años

aproximadamente para ambos sexos, llegando a ser de 25,3 años para las mujeres y 21,6 años para los hombres en el quinquenio 2060-2065. Esto significa que para el año 2065 se espera que las mujeres vivan en promedio 3,7 años más y los hombres vivan en promedio 3,1 años más.

Una Expectativa de Vida superior en las mujeres, es una situación similar a la que se presenta en los países de la región y en los países desarrollados. El incremento de los años que se espera vivir en promedio en Paraguay, también es una evolución natural debido a una mejora en los accesos a los sistemas de salud (inmunizaciones, asistencia pediátrica, mejor alimentación, etc.)

La fecundidad es uno de los indicadores más difíciles de pronosticar y uno de los mayores impactos tiene en el volumen de la población proyectada. De acuerdo a esta variante, las proyecciones en concordancia con las estimaciones de DGEEC – CELADE arrojan un valor para el quinquenio 2055-2060 de 2,0 hijos por mujer, levemente por debajo de la tasa de reemplazo. En el Gráfico 5 se proyecta la evolución de esta variable.

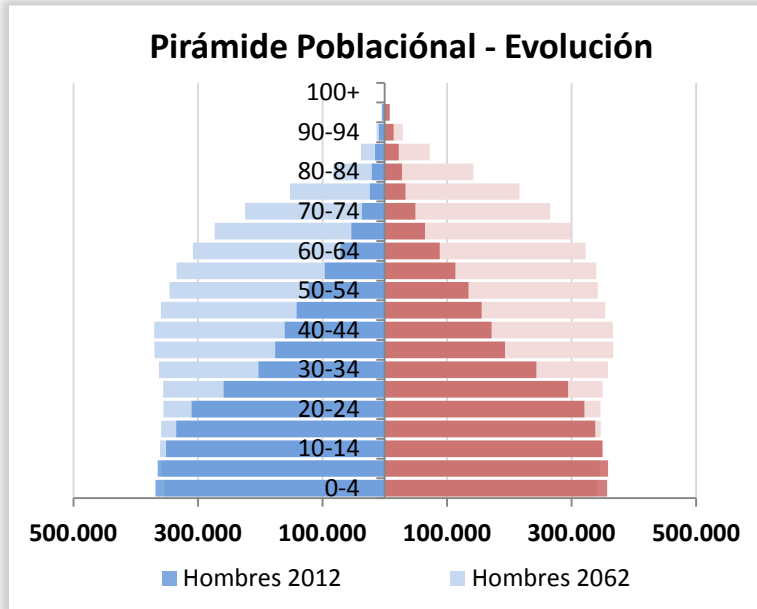
Gráfico 5



Como resultado de las proyecciones de la mortalidad, la fecundidad y las migraciones netas, se obtiene la proyección de población del Paraguay para los próximos 50 años. Teniendo en cuenta

los supuestos utilizados, se observa que de los actuales 6,6 millones de habitantes se alcanzaría aproximadamente los 10,9 millones para el año 2062.

Gráfico 6

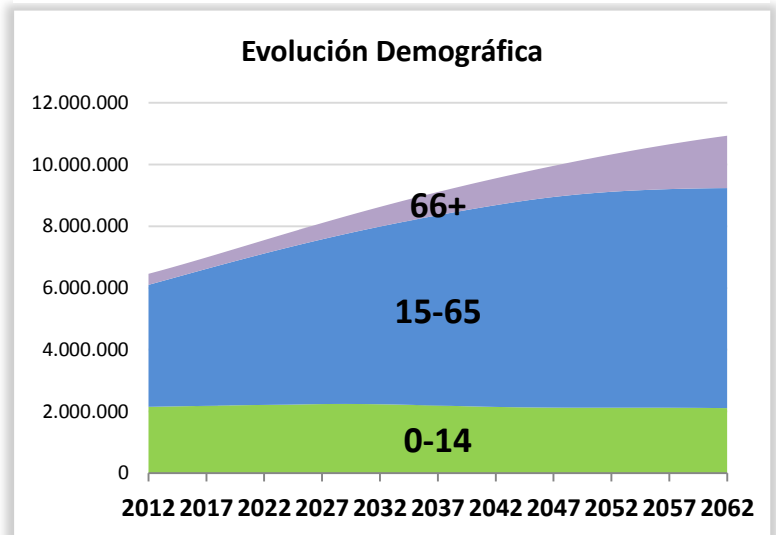


El Gráfico 6 permite ver con claridad como la forma de la pirámide de población pasa de la figura triangular a una más rectangular, típico en las poblaciones que van envejeciendo.

En el Gráfico 7 se presenta la evolución demográfica desagregada por tramos de edad

y se puede observar que a partir del año 2035 los grupos de edades comprendidas entre 0-14 y 15-65 ha comenzado a decrecer y en edades mayores a 66 para el año 2035 se incrementa la participación. Esto indica que a partir del año 2035 la población joven tenderá a decrecer y la población mayor o personas de de adultos mayores tenderá a aumentar.

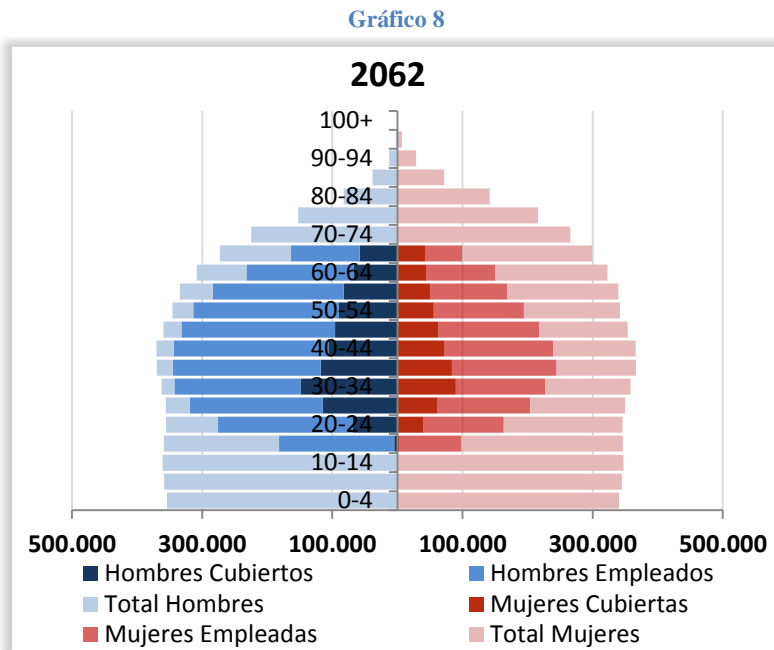
Gráfico 7



Para la proyección de aportantes del IPS un aspecto importante a considerar es que, la mayoría de los trabajadores que se formalizan serían asegurables por el IPS y en menor medida por el resto de las Cajas, con lo cual la participación del IPS crecería en relación al total de aportantes.

De acuerdo con este supuesto y en función de las proyecciones de actividad, desempleo y asalarización se han proyectado la cantidad de aportantes respecto a la cantidad de ocupados para el IPS en particular.

Las proyecciones realizadas dan cuenta de un crecimiento sostenido de la cantidad de empleados cubiertos, en 50 años se espera que la cantidad de aportantes pase de 588.725² a 1.749.763. (Ver Gráfico 8).



Una variable muy utilizada como primer indicador de referencia para los Sistemas Previsionales es la relación entre Activos y Pasivos. Los países que cuentan con Sistema Previsionales de Beneficio Definido financiados mediante Reparto³ monitorean con rigurosos estudios actuariales que la promesa de pagar determinados montos de haber previsional pueda ser cumplida, para lo cual es sumamente importante contar con una gran cantidad de trabajadores activos que aporten.

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

En la *Tabla 2* se puede ver que el IPS mantiene una tasa muy alta, en los últimos 5 años la tasa ha aumentado llegando a un valor de 12,4 activos por cada pasivo en el año 2012. Este indicador muestra la relación bruta, ya que no tiene en cuenta el porcentaje de aporte ni los salarios ni niveles de haberes jubilatorios.

Tabla 2

Evolución Relación Activos/Pasivos del IPS					
Años	2008	2009	2010	2011	2012
Total Activos	278.385	291.866	346.214	416.199	546.681
Total Pasivos	30.357	31.594	33.510	37.981	44.215⁴
Relación Activo/Pasivo	9,2	9,2	10,3	11,0	12,4

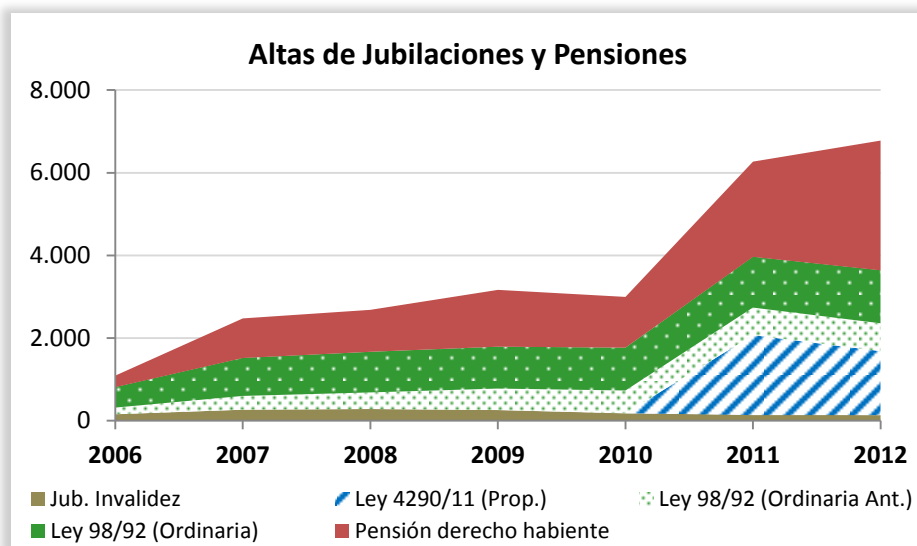
² Numero de aportantes obtenido de la base de datos de AOP, donde el criterio utilizado para el filtro consiste en considerar aportante a todo aquel trabajador que haya tenido aportes por lo menos en los seis últimos meses del año 2012 y cuya fecha de entrada sea anterior a enero de 2013.

³ Sistema de Reparto es también conocido como PAY-AS-YOU-GO.

⁴ Corresponde a todas las prestaciones dadas en jubilaciones de vejez, invalidez y viudez hasta diciembre del año 2012, pudiendo haber personas con más de un tipo de prestación recibida.

En el *Gráfico 9* se observa la evolución de la cantidad de altas según tipo de jubilación y pensión, desde el año 2006 al 2012. En el periodo de referencia se tenían aproximadamente 1.000 beneficios otorgados, este monto ha tenido un importante aumento en los siguientes años, casi duplicándose para el año 2010. Se destaca un aumento en el año 2011, debido a la concesión del beneficio de la Jubilación Proporcional que fue implementada en dicho año por una ley que trata específicamente sobre el tema. Para el año 2012 se ha alcanzado un total de casi 4.000 altas de jubilaciones y pensiones

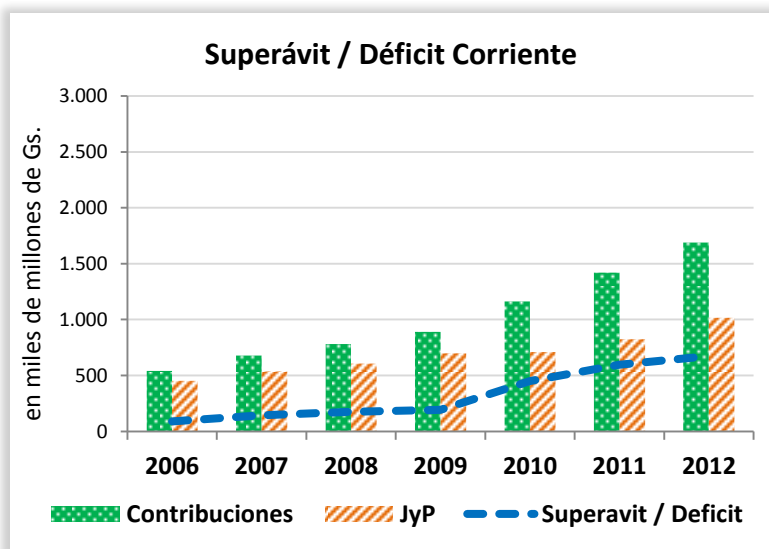
Gráfico 9



En lo que respecta estrictamente al “Superávit / Déficit Corriente”, que es la diferencia entre los ingresos por contribuciones y los egresos por pagos de Jubilaciones y Pensiones, en el año 2012 los aportes obrero-patronal alcanzaron los Gs.1,690 billones, mientras que los pagos de Jubilaciones y Pensiones totalizaron Gs.1,016 billones.

Al analizar la evolución de las Contribuciones a la Seguridad Social, las mismas tuvieron un incremento del orden del 213% entre el 2006 y el 2012, mientras que los pagos de Jubilaciones

Gráfico 10



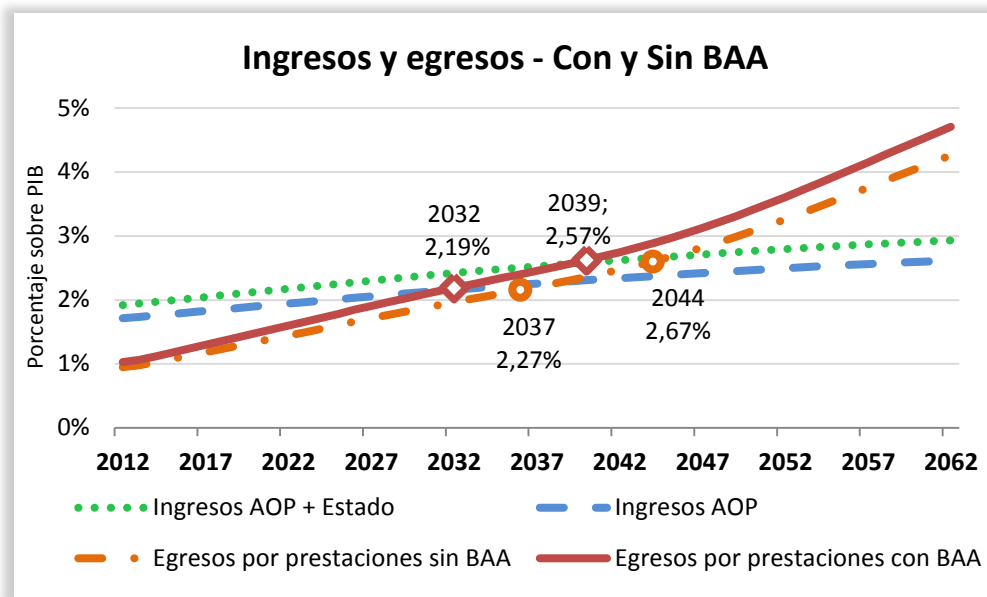
y Pensiones aumentaron en un 125%, generando un Superávit Corriente 666% superior en el mismo lapso de tiempo.

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

El escenario más real, es el que considera el pago del Beneficio Adicional Anual (BAA) o Aguinaldo para los jubilados y no toma en cuenta el Aporte Estatal (AE), con lo cual se tiene un Déficit Corriente en el año 2032. Y si se elimina dicho beneficio, el Déficit Corriente se posterga hasta el año 2037.

Considerando el Aporte Estatal y el pago del BAA se espera que los Ingresos y Egresos se igualen en el año 2039, mientras que si no se paga dicho beneficio el déficit se posterga hasta el año 2044 (5 años).

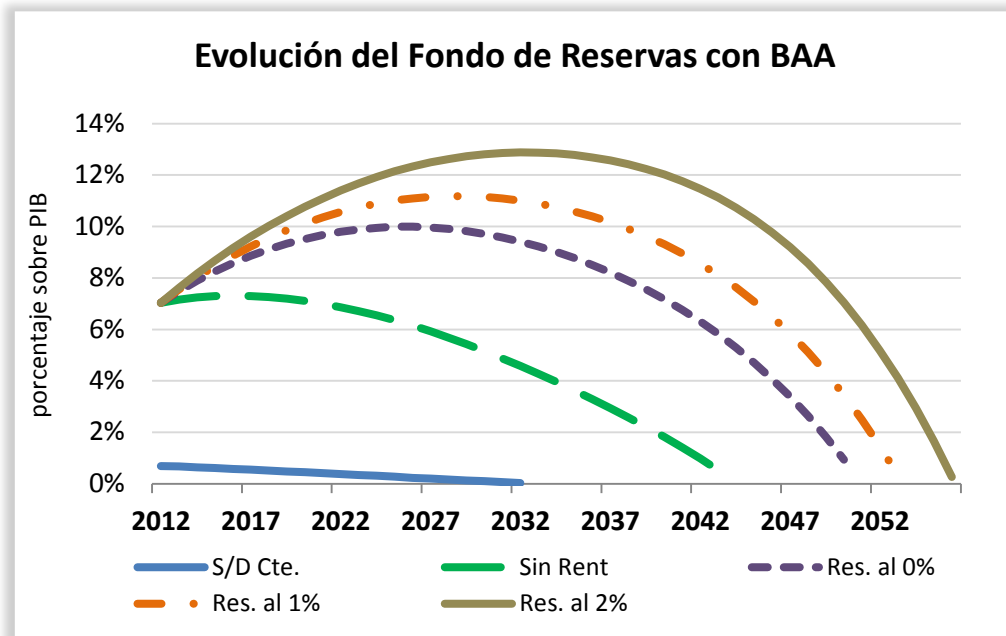
Gráfico 11



Atendiendo que los Superávits Corriente pasan a formar parte del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones o Fondo de Reserva, y que dichos recursos generan rentabilidad, se ha proyectado la evolución del Fondo de Reserva para el escenario más real (con pago de BAA y sin AE), lo cual se representa en el *Gráfico 13*.

En primer lugar se representa la evolución de Superávit / Déficit Corriente y la evolución del Fondo de Reserva donde simplemente se acumulan los Superávits sin generar rentabilidad. Para tener un panorama más real, se proyecta la posibilidad de mantener el poder adquisitivo del dinero, lo que representa obtener una rentabilidad real igual a 0% (cero) y en esta situación se estima que se utilizaran todos los recursos para el año 2050 (cinco años antes que en el escenario base). De igual manera se proyecta el fondo las tasas de rentabilidad del 1% y 2%, con lo que se posterga la extinción de los recursos hasta los años 2053 y 2056 respectivamente.

Gráfico 12



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

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

Recomendaciones

Es recomendable trabajar en algunos cambios y reformas como el avance de la sistematización de los registros de aportes para asignar adecuadamente las declaraciones anteriores al año 2000 y estudiar la posibilidad de converger a unos requisitos estandarizados, así como de incluir a las Cajas Privadas (Mutuales) en el Sistema de Intercajas.

En cuanto a los requisitos para el acceso a las prestaciones sería conveniente el trazado de una convergencia hacia una edad de retiro única para la Jubilación Ordinaria y Proporcional que refleje los efectos de una mayor esperanza de vida, así como establecer un sistema de puntos entre años de aporte y edad de retiro para determinar la Tasa de Sustitución. En este mismo punto plantear la utilización de un período mínimo de 20 años y que inclusive pueda abarcar la mayor parte de la carrera laboral para la Base Reguladora, lo cual conllevaría una menor volatilidad para determinar el beneficio para el trabajador y mayores incentivos al aporte. Además se debe considerar el ajuste de los salarios que componen esta Base Reguladora (excluyendo los pagos por indemnizaciones), recomendando un Índice de Salarios Declarados al

Sistema, ya que variables como la inflación o el Salario Mínimo se encuentran fuera del ámbito de influencia del Sistema Jubilatorio.

La Tasa de Reemplazo o Sustitución no necesariamente debe ser fija; para los de ingresos más bajos puede ser alta, para los de ingresos superiores más bajo y tener topes sobre cuál debe ser la pensión máxima.

Se debe incluir el aporte sobre los casos de invalidez temporaria ya que actualmente los asegurados que se encuentran con reposo por maternidad o por accidentes de trabajo, no aporta para su jubilación ni se le reconoce dicho periodo.

Se debería buscar mecanismos legales que brinden al IPS la posibilidad de enajenar inmuebles como mecanismo para obtener liquidez cuando lo requiera. Así también buscar alternativas para que el aporte del Estado no se encuentre vinculada a una variable que no controla, como ser los salarios del mercado.

Es necesario adoptar una clara definición respecto al Beneficio Adicional Anual debiendo establecerse una norma definitiva que no requiera anualmente un tratamiento discrecional por parte del Consejo.

Desde un punto de vista conceptual y actuarial no se justifica la existencia de dos Fondos para un mismo propósito que consiste en atender las obligaciones derivadas de jubilaciones y pensiones. Se podría avanzar en la separación legal del Fondo de Jubilaciones de los recursos administrativos y manejarlo como un Fideicomiso con Estados Contables independientes.

Es necesario contar con una reglamentación que limite claramente la posibilidad de inversión en función a los riesgos. Trata de inducir a que las decisiones de inversión se basen en la minimización del riesgo (diversificación y prudencia) y el profesionalismo de los tomadores de decisión.