



Instituto de Previsión Social
Consejo de Administración

Acta N° 002/2026 de fecha 07 de enero de 2026

RESOLUCIÓN C.A. N° 002-001/2026

POR LA QUE SE APRUEBA EL INFORME ACTUARIAL – AÑO 2024, DENOMINADO “ESTUDIOS Y PROYECCIONES ACTUARIALES DEL FONDO COMÚN DE JUBILACIONES Y PENSIONES 2024 – 2100 DEL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL” ELABORADO POR LA ASESORÍA ACTUARIAL, CON EL ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

VISTO: El Expediente Digital identificado como CA/N° 2794/2025, recepcionado en la Secretaría del Consejo de Administración, en fecha 24 de diciembre de 2025, el cual contiene el Memorando PR/AAC/N° 039/2025, de fecha 23 de diciembre de 2025, de la Asesoría Actuarial, por el que se eleva a consideración de la Máxima Autoridad, el Informe Actuarial denominado “Estudios y Proyecciones Actuariales del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones 2024 – 2100 del Instituto de Previsión Social”, para el tratamiento, la aprobación y la autorización de divulgación ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central del Paraguay (BCP), la Contraloría General de la República (CGR), el Instituto Nacional de Estadística (INE), las autoridades de la Institución, los gremios de trabajadores, empleadores y jubilados, así como los asegurados, la prensa y la sociedad en general; y

CONSIDERANDO: Que, la solicitud realizada da cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Art. 26° del Decreto Ley N° 1860/50, aprobado por la Ley N° 375/56, y modificado por el Art. 2° de la Ley N° 98/92, que dispone: *“Cada tres (3) años y extraordinariamente cuando lo acuerde el Consejo de Administración, deberán efectuarse estudios y evaluaciones actuariales para determinar la situación patrimonial y financiera del Instituto, así como el grado de solvencia y liquidez de cada uno de los fondos de prestaciones”*;

Que, la Asesoría Actuarial del Instituto de Previsión Social, en su carácter de dependencia técnica especializada, elaboró el informe actuarial *“Estudios y Proyecciones Actuariales del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones 2024 – 2100 del Instituto de Previsión Social”*, con el acompañamiento técnico de la Organización Internacional del Trabajo;

Que, la propuesta en cuestión, cuenta con el parecer favorable del Director de la Asesoría Actuarial garantizando así su conformidad, en los términos del Formulario de Recepción de Expedientes para tratamiento por el Consejo de Administración del IPS y del Memorando PR/AAC/N° 039/2025, de fecha 23 de diciembre de 2025, suscritos por el mismo;

Por tanto, en uso de sus atribuciones,



**FDO.: DR. GUSTAVO ALBERTO GONZÁLEZ MAFFIODO, Presidente Interino.
ECON. JOSÉ EMILIO ARGÑA CONTRERAS / LIC. VÍCTOR EDUARDO INSFRÁN DIETRICH
SR. JOSÉ JARA ROJAS. MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN
ABG. ANA MARÍA ANGÉLICA CASTRO AQUINO. Secretaria del Consejo de Administración**

El presente instrumento es de carácter público, garantizando la transparencia de la gestión pública. Se podrá acceder al mismo de forma libre, conforme a la reglamentación legal vigente que rige la materia, en atención al principio de publicidad de la administración pública, con excepción de aquellos documentos que por su naturaleza, su acceso se encuentre restringido por la Ley.



**Instituto de Previsión Social
Consejo de Administración**

Acta N° 002/2026 de fecha 07 de enero de 2026

RESOLUCIÓN C.A. N° 002-001/2026

**EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL**

RESUELVE:

- 1º) Aprobar el Informe Actuarial – Año 2024, denominado “Estudios y Proyecciones Actuariales del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones 2024 – 2100 del Instituto de Previsión Social”, elaborado por la Asesoría Actuarial con el acompañamiento técnico de la Organización Internacional del Trabajo, conforme al Anexo el cual se encuentra refrendado por la Secretaria del Consejo de Administración y las Áreas Técnicas respectivas que consta de 101 (ciento uno) fojas y se adjunta a la presente Resolución.----
- 2º) Autorizar la divulgación ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central del Paraguay (BCP), la Contraloría General de la República (CGR), el Instituto Nacional de Estadística (INE), las autoridades de la Institución, los gremios de trabajadores, empleadores y jubilados, así como los asegurados, la prensa y la sociedad en general.-----
- 3º) Establecer que la Asesoría Actuarial, es la responsable de la integridad del expediente físico y su coherencia con la versión digital registrada para el tratamiento por parte del Consejo de Administración.-----
- 4º) Comunicar a quienes corresponda y archivar.-----
SC/rr/pb.-

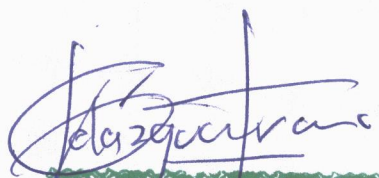
**FDO.: DR. GUSTAVO ALBERTO GONZÁLEZ MAFFIODO, Presidente Interino.
ECON. JOSÉ EMILIO ARGANA CONTRERAS / LIC. VÍCTOR EDUARDO INSFRÁN DIETRICH
SR. JOSÉ JARA ROJAS. MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN
ABG. ANA MARÍA ANGÉLICA CASTRO AQUINO. Secretaria del Consejo de Administración**



ESTUDIOS Y PROYECCIONES ACTUARIALES DEL FONDO COMÚN DE JUBILACIONES Y PENSIONES 2024 - 2100

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

ASESORIA ACTUARIAL
2024


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALEJANDRA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

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

Asesoría Actuarial
Instituto de Previsión Social
3er. Piso, Edif. Boquerón
Pa'i Perez y Pettrossi
Asunción, Paraguay
www.ips.gov.py

MSc. José Gabriel Velázquez Franco
Director

MSc. Heriberto Fabián González Colmán
Coordinador

MSc. Natalia Mariela Acevedo Giménez
Jefa del Dpto. de Estudios Económicos y Actuariales

MSc. Oscar Daniel Franco Sosa
Jefe del Dpto. de Estadística Actuarial

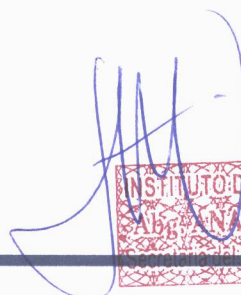
Abg. Mónica Beatriz Vargas Rodríguez
Asesoramiento legal

MSc. Econ. Claudia María Martínez Bogado
Asesoramiento económico

Colaboración técnica:

Organización Internacional del Trabajo (OIT)




■ Contenido

■ Abreviaciones y acrónimos.....	i
■ Agradecimientos.....	ii
■ Introducción.....	1
1 Reseña histórica del sistema previsional con énfasis en el Instituto de Previsión Social y su marco normativo	3
1.1 La previsión social en Paraguay	3
1.2 Contexto legal	4
1.3 Ámbito de aplicación del IPS	5
1.4 Recursos y financiación	7
1.5 Prestaciones otorgadas por el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.....	9
1.5.1 Jubilación Ordinaria y Jubilación Anticipada	9
1.5.2 Reconocimiento de Servicios Anteriores (RSA).....	10
1.5.3 Continuidad en el Seguro	11
1.5.4 Jubilación Proporcional	11
1.5.5 Jubilación por Invalidez	12
1.5.6 Pensión por Muerte	12
1.5.7 Beneficio Adicional Anual	13
1.5.8 Haber Mínimo y Máximo	13
2 Metodología y fuente de datos.....	15
2.1 Metodología del modelo de proyecciones.....	15
2.1.1 Metodología de la proyección de población	15
2.1.2 Metodología de la proyección de la fuerza laboral	16
2.1.3 Metodología de la proyección de los indicadores económicos	18
2.1.4 Metodología de la proyección de salarios	19
2.1.5 Metodología de la proyección de cobertura	20
2.1.6 Metodología de la proyección de pensiones	21
2.1.7 Metodología de la proyección del Fondo de Reserva	26
2.2 Fuente de datos.....	27
3 Descripción del contexto demográfico, laboral y económico – financiero del Paraguay	28
3.1 Contexto demográfico	28
3.1.1 Población	28
3.1.2 Natalidad y Fecundidad.....	29
3.1.3 Esperanza de vida	30
3.1.4 Migración	31
3.2 Contexto laboral	32
3.2.1 Estructura de la Población en la Fuerza de Trabajo (PFT)	32
3.2.2 Participación laboral	33
3.2.3 Principales características socioeconómicas de los ocupados.....	34
3.2.4 Ingreso laboral	38

3.3	Contexto económico - financiero	41
3.3.1	Producto Interno Bruto	41
3.3.2	Las remuneraciones de asalariados con respecto al PIB	42
3.3.3	Inflación	42
3.3.4	Tasas de interés	44
4	Principales datos sociodemográficos del IPS	48
4.1	Cotizantes activos.....	48
4.1.1	Evolución de cotizantes total y por sexo	48
4.1.2	Composición de cotizantes por rangos de edad y por sexo	48
4.2	Salarios de los cotizantes.....	49
4.3	Altas de jubilaciones y pensiones.....	51
4.3.1	Cantidad de altas de jubilaciones y pensiones	51
4.3.2	Composición de las altas de jubilaciones y pensiones por rangos etarios	52
4.3.3	Monto nominal promedio de las altas en jubilaciones y pensiones	53
4.4	Stock de jubilaciones y pensiones	55
4.4.1	Total anual de jubilaciones y pensiones	55
4.4.2	Monto nominal promedio del stock de jubilaciones y pensiones.....	56
4.5	Cobertura poblacional del IPS.....	57
5	Principales datos financieros del IPS	59
5.1	Ingresos y egresos	59
5.2	Composición del portafolio de inversiones.....	61
6	Proyecciones actuariales.....	63
6.1	Escenario demográfico.....	63
6.1.1	Esperanza de Vida.....	63
6.1.2	Fecundidad	64
6.1.3	Migraciones.....	65
6.1.4	Población.....	65
6.2	Escenario laboral	67
6.2.1	Tasa de participación laboral.....	67
6.2.2	Desocupación	67
6.2.3	Cobertura.....	68
6.3	Pensiones.....	69
6.3.1	Altas de jubilaciones y pensiones.....	69
6.3.2	Stock de jubilaciones y pensiones.....	69
6.4	Resultados financieros.....	70
6.4.1	Ingresos (recaudación por aporte obrero-patronal)	70
6.4.2	Egresos por pagos de jubilaciones y pensiones.....	71
6.4.3	Resultado corriente.....	73
6.4.4	Fondo de Reserva.....	73
6.4.5	Resultados de la Valuación Actuarial Base.....	74
7	Escenarios alternativos y conciliación	76
7.1	Escenarios alternativos.....	76

7.1.1	Pago del BAA con financiamiento y sin aporte del Estado	76
7.1.2	Pago del BAA sin financiamiento y con aporte del Estado	77
7.1.3	Pago del BAA con financiamiento y con aporte del Estado	77
7.2	Conciliación	78
7.2.1	Comparativo de Valuaciones Actuariales 2021 y 2024	78
8	Consideraciones finales.....	81
8.1	Conclusiones	81
8.2	Recomendaciones.....	81
8.2.1	Cobertura.....	81
8.2.2	Beneficio Adicional Anual.....	82
8.2.3	Haber Mínimo Jubilatorio	82
8.2.4	Factores de actualización para el cálculo del haber jubilatorio.....	83
8.2.5	Aporte del Estado	83
8.2.6	Requisitos de acceso a las jubilaciones	84
8.2.7	Inversiones inmobiliarias	84
9	Anexos	85
■	Índice de gráficos.....	90
■	Índice de tablas.....	93
■	Bibliografía	94

Resolución CA - Página Web IPS

Elaborado por
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez Fr.
 Director
 Asesoría Actuarial

Revisado por
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABEYANA MARIA CASTRO
 Secretaria del Consejo de Administración

■ Abreviaciones y acrónimos

AISS	Asociación Internacional de Seguridad Social
AAI	Asociación Actuarial Internacional
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BAA	Beneficio Adicional Anual
BCP	Banco Central del Paraguay
CDA	Certificados de Depósitos de Ahorro
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EPHC	Encuesta Permanente de Hogares Continua
FCJP	Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILO-COV	Modelo de la población cubierta de la OIT
ILO-ECO	Modelo Económico de la OIT
ILO-LAB	Modelo del Mercado Laboral de la OIT
ILO-PENS	Modelo de Pensiones de la OIT
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPS	Instituto de Previsión Social
J y P	Jubilaciones y Pensiones
JO	Jubilación Ordinaria
JOA	Jubilación Ordinaria Anticipada
JP	Jubilación Proporcional
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PFT	Población en la Fuerza de Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
SML	Salario Mínimo Legal
SMLV	Salario Mínimo Legal Vigente
TGF	Tasa Global de Fecundidad

Resolución C-11

Arzguarano

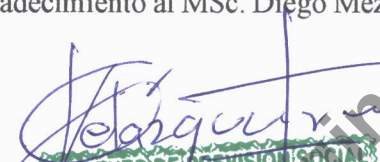
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

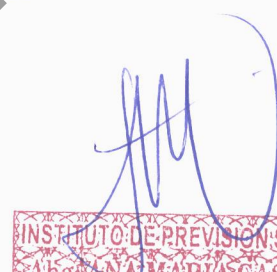
MM

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. ANA-MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

■ Agradecimientos

La Asesoría Actuarial expresa su sincero agradecimiento a sus funcionarios por el compromiso, la dedicación y el esfuerzo demostrados en el desarrollo del presente trabajo, así como a las distintas dependencias del Instituto de Previsión Social que colaboraron activamente en el fortalecimiento de este instrumento técnico, de relevancia estratégica para el diagnóstico de la situación del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones y para la evaluación de su sostenibilidad futura. De igual manera, agradece a los organismos del Estado que cooperaron en la provisión de información y en la construcción de las hipótesis y supuestos demográficos, laborales y económicos utilizados en el estudio. Asimismo, manifiesta su especial gratitud a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por el acompañamiento técnico brindado en el marco de la cooperación vigente, en particular por el apoyo metodológico y la revisión de los procesos aplicados, así como al actuario Carlos Contreras Cruz, por su permanente disposición para atender las consultas realizadas y por las valiosas sugerencias técnicas aportadas durante el proceso de elaboración del estudio. Finalmente, se extiende un especial agradecimiento al MSc. Diego Meza por los valiosos aportes profesionales realizados.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez P.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Resolución C.A. -

■ Introducción

El Estudio Actuarial del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS), con corte al 31 de diciembre de 2024, fue elaborado por la Asesoría Actuarial de la institución. Para su realización, se contó con el acompañamiento técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el marco de la cooperación vigente. Dicho acompañamiento se centró en la provisión de apoyo metodológico y en la revisión de los procesos aplicados; no obstante, la OIT no asume responsabilidad alguna sobre los resultados, análisis o conclusiones del presente estudio, los cuales son de entera competencia de la Asesoría Actuarial del IPS.

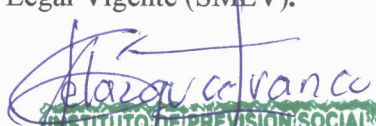
El estudio actuarial se realizó en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto-Ley N° 1860/50, aprobado por Ley N° 375/56 y modificado por el artículo 2° de la Ley N° 98/92. El objetivo del estudio es proporcionar un diagnóstico sobre la situación actual del régimen previsional y sobre sus perspectivas de sostenibilidad futura.

Las proyecciones actuariales constituyen una herramienta fundamental para la toma de decisiones, orientadas a preservar la viabilidad financiera del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones en el mediano y largo plazo. Desde el año 2012, el IPS cuenta con capacidad técnica instalada en la Asesoría Actuarial para la elaboración periódica de estudios actuariales. En los últimos años, estos procesos se han fortalecido significativamente mediante la adopción de estándares internacionales, en particular el Estándar Internacional para la Práctica Actuarial N° 2 (ISAP 2) de la Asociación Actuarial Internacional (AAI), así como las directrices técnicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS).

Con el objetivo de generar evidencia cuantitativa sobre la solvencia del Fondo y su capacidad de cumplir con los compromisos de pago de las prestaciones, el presente estudio proyecta la evolución del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS en un horizonte de 77 años, comprendido entre 2024 y 2100, mediante un enfoque integral que articula variables demográficas, laborales, económicas, financieras e institucionales.

Para este efecto, el informe se apoya en un marco metodológico riguroso, adaptado de la familia de modelos de proyección de la OIT, estructurado en módulos interrelacionados de población, fuerza de trabajo, economía, salarios, cobertura, jubilaciones y pensiones. Dichos componentes utilizan información proveniente de los registros administrativos del IPS, así como de fuentes oficiales nacionales, permitiendo identificar tendencias históricas y formular supuestos consistentes sobre los principales parámetros del sistema. Con ello se proyectan, entre otras variables, la población total, los trabajadores ocupados, los cotizantes, los salarios, los ingresos por aportes, los beneficios futuros, los egresos por prestaciones y la evolución del Fondo de Reserva.

Se analiza el escenario denominado Valuación Actuarial Base (2024–2100) que considera los parámetros vigentes del sistema, bajo las siguientes condiciones: aporte del Estado igual a cero; pago de 12 haberes mensuales por jubilaciones y pensiones más el BAA, equivalente a un decimotercer pago; una alícuota del 12,5% del total de los aportes destinada al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones; la implementación gradual de la Ley N° 7446 (modifica el periodo de referencia de 36 a 120 meses de manera gradual) y un piso mínimo de jubilación establecido en el 33% del Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV).


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. YANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Adicionalmente, se analizaron escenarios alternativos orientados a medir la sensibilidad del sistema frente a variaciones en variables clave. Entre ellos, se consideran financiamiento del BAA mediante un incremento de la alícuota del 12,5% al 13,75%; la incorporación del aporte del Estado del 1,5%; distintas combinaciones entre ambas alternativas; y distintos supuestos de rentabilidad real de las inversiones.

La evidencia generada por el presente estudio permite identificar con claridad los principales riesgos financieros del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS, así como las líneas de acción prioritarias para la toma de decisiones de política previsional, entre las que se destacan la ampliación de la base contributiva, el financiamiento adecuado del BAA, la incorporación efectiva del aporte del Estado y la adopción de medidas paramétricas graduales que contribuyan a preservar la solvencia del Fondo en el mediano y largo plazo.

En este sentido, las proyecciones no deben interpretarse como un destino inevitable, sino como una herramienta preventiva que orienta la identificación temprana de posibles desequilibrios y la formulación oportuna de medidas correctivas. No obstante, dado que los resultados dependen de supuestos demográficos, laborales y económicos-financieros que pueden variar con el tiempo, es importante considerar que dichas proyecciones son sensibles a estos supuestos y, por lo tanto, susceptibles de ajuste conforme evolucionen las condiciones reales del sistema.


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
ARACELY MARÍA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Resolución C.F.

1 Reseña histórica del sistema previsional con énfasis en el Instituto de Previsión Social y su marco normativo

Este capítulo describe un resumen de los inicios del sistema previsional nacional, destacando los aspectos más importantes del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social.

1.1 La previsión social en Paraguay

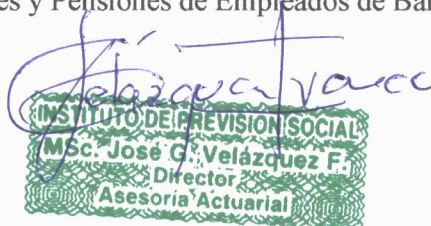
El origen histórico del sistema de jubilaciones y pensiones en el Paraguay se remonta al año 1909 donde la Ley de Organización Administrativa de la Administración Central contemplaba un capítulo de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos y permanentes de la Administración Central, agentes de policía y militares, cuyas remuneraciones figuraban en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Posteriormente se crea la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Economía y Finanzas, que agrupa a los empleados públicos: Magisterio Nacional; Personal Militar de las Fuerzas Armadas de la Nación; Personal Policial; Miembros del Poder Legislativo de la Nación; Magistrados y funcionarios del Poder Judicial; funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción. También se incorporaron bajo un régimen no contributivo los beneficiarios de pensiones de gracia, los veteranos y herederos de la Guerra del Chaco.

En el año 1924, a través de la Ley N° 641/1924, se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios, pero aún no existía protección para el grueso de la población trabajadora. A través de los Decretos Ley N° 17071/43 y N° 20632/47, los trabajadores del sector privado fueron incluidos dentro del seguro social obligatorio y se crea el IPS, configurándose como un organismo autónomo encargado del funcionamiento del seguro de enfermedad, maternidad, de invalidez, de accidentes de trabajo y la administración de las jubilaciones, pensiones y otros beneficios mencionados en la Ley.

Con el transcurso del tiempo se crearon nuevas cajas de jubilaciones y pensiones para diferentes gremios e instituciones, tales como: la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios (Ley N° 105/1951); la Caja de la Administración Nacional de Electricidad (Ley N° 71/1968); la Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de la Municipalidad de Asunción (Ley N° 740/1978); el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación (Ley N° 842/1980) y la Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de Itaipú Binacional (Ley N° 1301/1988).

Actualmente, en Paraguay existen ocho cajas previsionales:

1. La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. El Instituto de Previsión Social.
3. La Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del personal de Itaipú Binacional.
4. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.
5. La Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios.
6. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines.



7. La Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal.
8. La Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad.

Todas las cajas de jubilaciones y pensiones son financiadas a través de contribuciones obligatorias sobre la nómina salarial que se fija como porcentaje de este. Una parte la paga el asegurado, otra el empleador y en algunos casos existe un aporte del Estado.

El sistema previsional paraguayo se caracteriza por su fragmentación, con múltiples cajas que difieren en requisitos de elegibilidad, métodos de cálculo de haberes, condiciones de actualización y esquemas de aportes, lo que provoca variaciones notables en los beneficios. En contraste, el IPS ofrece una cobertura integral que abarca salud, riesgos laborales, jubilaciones y pensiones, todos ellos bajo un régimen contributivo, con un Fondo de Reserva constituido exclusivamente para el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, con el fin de respaldar financieramente los compromisos a largo plazo y garantizar la sostenibilidad.

Las cajas aseguradoras privadas tienen escasa participación en el sistema nacional de jubilaciones y pensiones, ya que su incursión en esta área es relativamente reciente y la adhesión es optativa. El sistema de capitalización individual y la figura jurídica de las mutuales son las características de los principales administradores de fondos privados en el mercado paraguayo y representan una alternativa para la ciudadanía paraguaya en general.

1.2 Contexto legal

En el año 1943, con el Decreto Ley N° 17071/43 se crea el IPS, organismo autónomo con personería jurídica y patrimonio propio, que se rige por las leyes vigentes y los reglamentos que dicta la propia institución. La dirección y administración del Instituto se encuentra a cargo de un Consejo de Administración integrado por: un presidente y cinco miembros que representan al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a los Empleadores, a los Trabajadores Asegurados y a los Jubilados y Pensionados del Instituto, designados por el Poder Ejecutivo.

En 1950, mediante el Decreto-Ley N° 1860/50, se amplía el campo de aplicación del seguro, de modo que sus beneficios alcanzaran a todos los asalariados, incluyendo a los funcionarios de instituciones autónomas, con excepción de los funcionarios públicos. Asimismo, se incorporan dos avances significativos: por un lado, la extensión de la asistencia médica al grupo familiar del trabajador asegurado, y por otro, la introducción del subsidio en dinero para aquellos asegurados que, a causa de una enfermedad, se vieran impedidos de desempeñar sus labores.

La Constitución Nacional, consagra obligatoria e integral la seguridad social para los trabajadores dependientes y sus familias, y promueve la extensión de la misma a todos los sectores de la población. Asimismo, se establece que los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter público, privado o mixto, y en todos los casos bajo supervisión estatal¹.

La Ley N° 98/92 *“Que establece el Régimen Legal Unificado de Jubilaciones y Pensiones y modifica disposiciones del Decreto Ley N° 1850/50, aprobado por la Ley N° 375/56 y las leyes*

¹ Art. 95 de la Constitución de la República del Paraguay, 1992

complementarias N° 537/58, N° 430/73 y N° 1286/87", unificó las regulaciones sobre los fondos y las prestaciones previsionales, para la aplicación de criterios uniformes.

La Ley N° 5115/13 crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), al que corresponde la tutela de los derechos de los/as trabajadores/as en materia de trabajo, empleo y seguridad social. Como autoridad administrativa del trabajo, debe propiciar la elaboración, de programas y regímenes integrados de seguridad social del sector público y del sector privado.

La Ley N° 7235/23 "Que reglamenta el rol supervisor del Estado a las Entidades de Jubilaciones y Pensiones, en cumplimiento del Artículo 95 de la Constitución Nacional", tiene como objetivo la regulación y supervisión prudencial de los recursos financieros y no financieros, de las entidades de jubilaciones y pensiones de naturaleza pública y privadas del país. Representa un avance significativo en materia de seguridad social, ya que establece un marco normativo esencial para garantizar una gestión responsable y transparente de los recursos destinados a la previsión social.

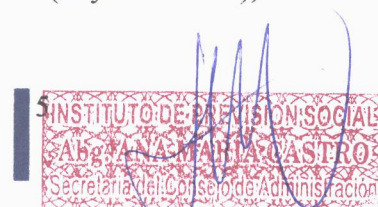
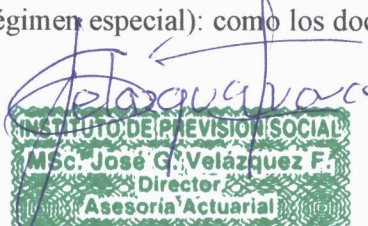
Finalmente, con el objetivo de modernizar y fortalecer el sistema previsional paraguayo, se promulga la Ley N° 7446/24 "Por el cual se sustituyen, modifican e incorporan varias disposiciones del Régimen Legal del Instituto de Previsión Social" referidas principalmente a:

- La ampliación del período de cálculo para jubilaciones: se establece que el cálculo del haber jubilatorio se realizará considerando los últimos 120 meses (10 años) de aportes, en lugar de los 36 meses (3 años) anteriores al último aporte. Esta modificación se implementará de manera gradual, añadiendo un mes adicional por cada mes de vigencia de la Ley, hasta completar los 120 meses.
- Reasignación de aportes: Se asigna al Fondo de Enfermedad y Maternidad el 2,5 % de los aportes que anteriormente correspondían al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Esta reasignación se implementará de manera gradual, a razón de 0,5 puntos porcentuales por año desde el ejercicio 2025, hasta alcanzar el 2,5 % total en el año 2029.
- Adicionalmente, se transfiere al mismo fondo 0,5 puntos porcentuales proveniente del 1,5 % que correspondía al Fondo de Administración General.

1.3 Ámbito de aplicación del IPS

El Art. 2° del Decreto Ley 1860/50, aprobado por la Ley 375/56 y leyes complementarias N° 537/58, N° 430/73 y N° 1286/87, modificado por el Art. 2° de la Ley N° 98/92 y las Leyes N° 1398/99 (docentes jubilados), N° 3515/08 (Ministerio Público) y N° 3990/10 (docentes privados – régimen general), que regulan la incorporación de esos colectivos establece que: "Son sujetos del seguro social los trabajadores asalariados que prestan servicios o ejecutan una obra en virtud a un contrato de trabajo, verbal o escrito, cualquiera sea su edad y el monto de la remuneración que perciban; los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas y los maestros y catedráticos de enseñanza privada formal del nivel inicial escolar básica media y superior universitaria...".

Según las leyes y reglamentaciones señaladas precedentemente, fueron incorporándose distintos colectivos de asegurados, con diferencias en lo que respecta a los porcentajes de aportes y cobertura de prestaciones (régimen especial): como los docentes y catedráticos (Ley N° 537/58),



los maestros y catedráticos de enseñanza privada y trabajadores domésticos (Ley N° 1085/65), los docentes jubilados del Magisterio Público (Ley N° 1398/99), los funcionarios activos y jubilados del Ministerio Público - Fiscalía General del Estado (Ley N° 3515/08), los Docentes Universitarios Jubilados (Ley N° 3613/09), el colectivo de Músicos, Autores, Compositores y Cultores del Arte en General sin relación de dependencia (Ley N° 4199/10).

Mediante la Ley N° 3856/09 “*Que establece la acumulación del tiempo de servicios en las cajas del sistema de jubilación y pensión paraguayo, y deroga el Artículo 107 de la ley N° 1626/00 “de la Función Pública”*”, conocida como Ley “Intercajas”, se reconocieron los aportes realizados a distintas cajas previsionales en el país, y corresponde a cada una aportar proporcionalmente para la jubilación del beneficiario. Anteriormente no se podía computar los aportes realizados a diferentes cajas previsionales, lo que dificultaba completar el requisito de años de aportes.

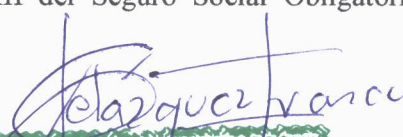
A partir de la vigencia de la Ley N° 4290/11 “*Que establece el derecho a solicitar reconocimiento de servicios anteriores en el Instituto de Previsión Social y modifica parcialmente el Artículo 59 del Decreto-Ley N° 1860/50 aprobado por Ley N° 375 del 27 de agosto de 1956, modificado por el Artículo 2° de la Ley N° 98 del 31 de diciembre de 1992, y aclara el alcance de la Ley N° 3404 del 7 de diciembre del 2007 – de Continuidad en el Beneficio”*”, con 15 años de aportes y 65 años de edad se puede acceder a una Jubilación Proporcional.

La Ley N° 4370/11, modificada parcialmente por la Ley N° 5555/15 y ésta a su vez modificada por la Ley N° 6195/18, actualiza las disposiciones del seguro social otorgando cobertura de salud y jubilaciones (régimen general) para los docentes dependientes de instituciones educativas privadas. Establece que la base imponible del aporte obrero-patronal será la suma total de las remuneraciones realmente percibidas ya sea en una sola institución o bajo la modalidad de pluriempleo en otras instituciones educativas.

La Ley N° 4933/13, autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social del IPS. El aporte de estos colectivos es el 13% calculado sobre una base imponible no inferior al valor de un salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas. Conforme a la Ley podían ser beneficiarios de prestaciones a largo plazo (jubilaciones por vejez e invalidez definitiva y pensiones) y no comprendían las prestaciones médicas y asistenciales proveídos por el seguro social.

Con la promulgación de la Ley N° 5407/15 “*Del trabajo doméstico*”, las amas de casa y toda persona contratada para el trabajo doméstico cualquiera sea la modalidad del mismo, son incorporadas al régimen general (prestaciones de salud, jubilaciones y pensiones) del seguro social obligatorio del IPS. Esta disposición se encuentra implementada y vigente desde el mes de noviembre de 2015.

Así también, a través de la Ley N° 6339/19 “*Que regula el empleo a tiempo parcial*”, regula el empleo a tiempo parcial entre trabajadores y empleadores del sector privado para la realización de un trabajo o prestación de un servicio. La Resolución MTESS N° 2660/19 regula la inscripción de los trabajadores de tiempo parcial al seguro social del IPS. De acuerdo con lo establecido, los trabajadores que laboren entre 16 y 32 horas semanales podrán acogerse a los beneficios del seguro social, conforme al capítulo III del Seguro Social Obligatorio, Art. 7° al 14° del Decreto reglamentario N° 2817/19.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abigail María Castro
Secretaria del Consejo de Administración

La Ley N° 5741/16 reglamentada conforme al Decreto N° 933/23 los beneficiarios del sistema voluntario de trabajadores independientes (empleadores) propietarios y/o responsables de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), se incorporan al régimen general del seguro social del IPS definidas en el artículo 4° de la Ley N° 4457/12 “*para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)*”, de manera obligatoria, que tendrá una implementación en forma gradual hasta el 2028.

En este orden, atendiendo el acceso a las prestaciones otorgadas por el IPS, se pueden clasificar tres tipos de regímenes:

1. Régimen general: se cotiza para acceder a las prestaciones de jubilaciones, pensiones, cobertura de salud (beneficios de corto plazo y atención médica).
2. Régimen especial: se cotiza para acceder a la cobertura de salud (atención médica).
3. Régimen para trabajadores independientes y continuidad en el beneficio: se cotiza únicamente para acceder a las prestaciones de jubilaciones y pensiones.

1.4 Recursos y financiación

El Art. 95 de la Constitución de la República del Paraguay establece: “...*Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio...*”².

Los recursos del IPS están determinados en el Art. 17° de la Ley N° 1860/50, modificado por el Art. 2° de la Ley N° 98/92, el Art. 1° de la Ley N° 3990/10, y los Art. 7°, 8° y 9° de la Ley N° 7446/24. El principal recurso con que cuenta el IPS son las cotizaciones a cargo de trabajadores, empleadores, jubilados y pensionados, que aportan mensualmente.

La legislación establece³: “...*ninguna cotización será inferior a la que corresponda al salario o sueldo mínimos legalmente fijados, aunque se trate de aprendices que no reciben salario en dinero...*”. Este artículo se reglamentó a través de la Resolución C.A. N° 069-017/05.

La Ley también dispone que los descuentos o retenciones de cuotas o cotizaciones que realizan los empleadores a sus empleados no pueden exceder el 9 % de los sueldos efectivamente pagados, y los empleadores tienen a su cargo la integración de las diferencias para completar las que correspondan a los mínimos mencionados. En resumen, el aporte del empleador es del 16,5 % y el aporte del empleado es del 9 % de la base imponible.

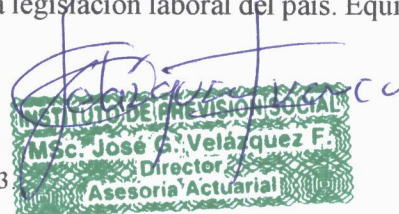
Además, se establece un aporte del Estado equivalente a 1,5 % de la base salarial sobre la cual cotizan los empleadores. Sin embargo, este aporte no se ha hecho efectivo, y el IPS lo registra contablemente como un activo⁴.

Otro aspecto a tener en cuenta es que en Paraguay el aguinaldo es una remuneración anual complementaria que los empleadores deben pagar a los trabajadores en relación de dependencia; esta prestación es un derecho fundamental garantizado por la legislación laboral del país. Equivale

² Art. 95 de la Constitución de la República del Paraguay, 1992.

³ Art. 20 de la Ley 1860/50 modificado por el Art. 1 de la Ley N° 427/73.

⁴ Balance de Comprobación de Saldos y Variaciones al 31/12/2024.



a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario a favor de los trabajadores. Sobre este concepto no se realizan aportes al sistema de seguridad social.

El resto de los recursos se compone de la renta de las inversiones del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, de los ingresos por recargos y multas aplicadas de conformidad con las disposiciones legales, de los ingresos por las prestaciones médicas y servicios urgentes en hospitales del IPS a personas no aseguradas conforme a tarifas establecidas por el Consejo de Administración, los legados y donaciones, y cualquier otro ingreso que obtenga el Instituto no especificado en la Ley.

El Art. 7° de la Ley N° 98/92 determina la realización del Balance General y el Estado de Resultados, que debe ser analizado y aprobado por el Consejo de Administración. En caso de producirse superávit en el ejercicio financiero, se dispondrá su distribución de la siguiente manera:

- Reservas Técnicas: Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones: 70% (setenta por ciento).
- Fondo de Previsiones: Para ajuste de jubilaciones y pensiones: 25% (veinticinco por ciento) y para imprevistos: 5% (cinco por ciento).

El mismo artículo también establece que el Consejo de Administración puede disponer anualmente el uso de los Fondos de Previsiones destinados al ajuste de jubilaciones y pensiones, conforme al artículo 2° de la Ley N° 98/92, que modifica el artículo 26° del Decreto Ley N° 1860/50. Igualmente, el Consejo de Administración podrá autorizar el uso del fondo destinado para imprevistos cuando las necesidades o circunstancias especiales así lo justifiquen.

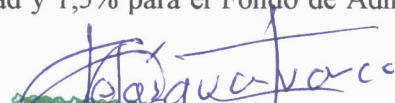
Distribución de los recursos financieros

Los recursos se asignan a tres fondos: Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, Fondo de Enfermedad y Maternidad; y Fondo de Administración General. La distribución de los recursos financieros a cada fondo es independiente y autónoma, recibiendo únicamente los ingresos especificados en la Ley. En consecuencia, no pueden realizarse transferencias entre fondos ni operaciones que impliquen destinar los recursos a fines distintos de los establecidos legalmente.

Como se ha señalado con antelación, existen regímenes diferenciados dentro del IPS y, a su vez, dentro de cada régimen se aplican tasas de aportes distintas, lo que implica que no todos los cotizantes contribuyen de la misma manera a los fondos. Algunos realizan aportes exclusivamente al Fondo de Enfermedad y Maternidad, otros lo hacen únicamente al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, y otros contribuyen de manera integral a los tres fondos: Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, Fondo de Enfermedad y Maternidad; y Fondo de Administración General. Se destaca que la mayor parte de los recursos financieros proviene de este último, denominado régimen general.

Asimismo, existen casos particulares, como el de la ANDE, que, si bien aporta al Fondo de Enfermedad y Maternidad y al Fondo de Administración General en igualdad de condiciones que el régimen general, realiza un aporte diferenciado al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.

Antes de la promulgación de la Ley N° 7446/24, con los recursos provenientes del régimen general conformados de los aportes del 9 % a cargo del trabajador y 14 % a cargo del empleador más 2,5% adicional destinado al SNPP y SENEPA, se realizaba la distribución de los recursos para el Seguro Social como sigue: 12,5% para el Fondo de Jubilaciones y Pensiones, 9% para el Fondo de Enfermedad y Maternidad y 1,5% para el Fondo de Administración General. El 2,5% adicional


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA-MARÍA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

proveniente de los aportes de los empleadores que el IPS recauda, lo hacía en carácter de agente retención, transfiriéndose posteriormente al SNPP y al SENEPA.

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 7446/24 el 2,5 % de las retenciones para el SNPP y SENEPA pasa a ser direccionado a favor del Fondo de Enfermedad y Maternidad, de manera gradual, en tramos de 0,5 puntos porcentuales por año a partir del ejercicio fiscal 2025, hasta completar la totalidad en un plazo de cinco años.

La Ley N° 7446/24 introduce una reasignación de recursos dentro del propio IPS, trasladando 0,5 puntos porcentuales del Fondo de Administración General al Fondo de Enfermedad y Maternidad. De esta forma, la distribución de los recursos del régimen general quedará, en un horizonte de cinco años, de la siguiente manera:

- Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones: 12,5 %
- Fondo de Enfermedad y Maternidad: 12 %
- Fondo de Administración General: 1 %

La Ley N° 7446/24 constituye una reingeniería en la distribución de los recursos del IPS, sin representar un esfuerzo adicional en términos de aumento de la tasa de cotización, ni para los trabajadores ni para los empleadores.

1.5 Prestaciones otorgadas por el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones

1.5.1 Jubilación Ordinaria y Jubilación Anticipada

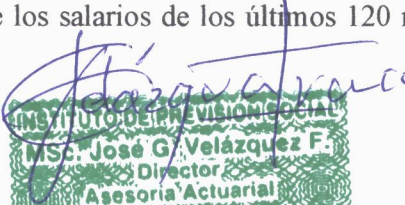
Originalmente el Decreto Ley N° 1860/50 otorgaba el derecho para acceder a la Pensión Vitalicia de Vejez, al asegurado que contaba con 780 semanas de aportes y 60 años con un beneficio del 42,5% del salario promedio de los últimos tres años.

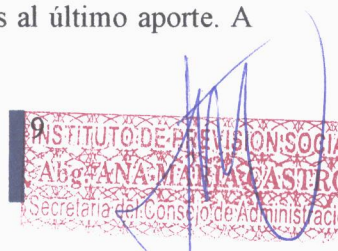
La Ley N° 430/73 generó un cambio sustancial, creando un régimen complementario, que con un 5% de aportes adicionales, otorgaban prestaciones que sumadas a la Jubilación Ordinaria podían alcanzar el 100% del salario promedio de los últimos 36 meses.

La reforma del año 1992, mediante la sanción de la Ley N° 98/92, absorbió al Fondo de Jubilaciones y Pensiones Complementario creado por la Ley N° 430/73, unificando así ambos Fondos.

Según la Ley N° 98/92, para acceder a la Jubilación Ordinaria, se establece como requisitos que el asegurado haya cumplido 60 años y tenga como mínimo 25 años de servicios reconocidos, correspondiéndole en este caso un haber del 100% del promedio de los salarios de los 36 últimos meses anteriores al último aporte. También se puede acceder a esta prestación con 55 años cumplidos y 30 años como mínimo de servicios reconocidos, en cuyo caso le corresponde al asegurado el 80% del promedio de salarios citado anteriormente. Este porcentaje aumentará a razón del 4% por cada año que sobrepase los 55 años, en el momento de solicitarlo, hasta los 59 años.

La Ley N° 7446/24 establece que, para acceder a la Jubilación Ordinaria, el asegurado debe haber cumplido 60 años y tener como mínimo 25 años de aportes, correspondiéndole el haber jubilatorio del 100% del promedio de los salarios de los últimos 120 meses anteriores al último aporte. A


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARÍA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

partir del año 2025, el período de referencia para el cálculo del haber jubilatorio se incrementa de forma progresiva desde los 36 meses que se aplicaban anteriormente, agregándose un mes por cada mes desde la vigencia de la Ley, hasta llegar a los 120 meses.

De los 120 meses, los últimos 36 meses se toman a valor nominal, mientras que los 84 meses anteriores se actualizan conforme a la evolución del IPC, siguiendo las reglas establecidas en la normativa. De esta manera transitoria, desde la entrada en vigencia de la Ley en forma gradual, el interesado puede optar por aplicar el nuevo periodo de referencia por la totalidad de los 120 meses.

Asimismo, se puede acceder a la Jubilación Anticipada con 55 años cumplidos y como mínimo 30 años de servicios reconocidos, en cuyo caso le corresponde al asegurado el 80% del promedio de salarios de los últimos 120 meses anteriores al último aporte. Este porcentaje aumentará a razón del 4% por cada año que sobrepase los 55 años, en el momento de solicitarlo, hasta los 59 años. La forma progresiva de ampliación del período de referencia (o la totalidad de los 120 meses si el interesado lo solicita), así como la metodología de actualización de los salarios, será idéntica a la aplicada en la Jubilación Ordinaria.

Por otra parte, el Art. 6° de la Ley N° 98/92, modificado por el Art. 4° de la Ley N° 7446/2024, establece que para el caso del personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), los requisitos son 15 años de aportes y 60 años, abonándose en este caso el 42,5% del promedio de salario de los últimos 120 meses, declarados y registrados anteriores al último aporte, que aumentará 1,5% por cada año adicional hasta el máximo de 57,5%. La forma progresiva de ampliación del período de referencia (o la totalidad de los 120 meses si el interesado lo solicita), así como la metodología de actualización de los salarios, es idéntica a la aplicada en la Jubilación Ordinaria.

1.5.2 Reconocimiento de Servicios Anteriores (RSA)

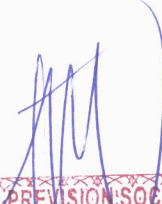
Para que los aportes anteriores a la promulgación de la Ley N° 430/73 sean considerados para los beneficios (hasta un 100% del salario promedio), los mismos deben ser verificados por el IPS correspondiendo pagar el diferencial de tasa de aporte del 5% sobre los mismos. Con esta finalidad, primero deben ser actualizados, determinando luego el valor de los aportes no pagados (deuda por RSA), que deberá pagarse mediante los descuentos que se le practiquen del beneficio de la respectiva jubilación.

La Ley N° 2755/05 reabrió un período complementario para este reconocimiento de servicios. La vigencia del periodo de admisión de solicitudes concluyó el 18 de octubre de 2007.

La Ley N° 4290/11 habilitó de manera permanente el derecho a solicitar RSA, lo que permite a una persona que ya cuenta con la edad requerida, completar el requisito de antigüedad exigido por la Ley a fin de lograr una jubilación, conforme a las siguientes disposiciones:

1. Asegurado pasivo con solicitud de jubilación anterior a la vigencia de la Ley actual: el beneficio se concederá a partir de la fecha de formulación de la nueva solicitud de reconocimiento de servicios anteriores.
2. Asegurado pasivo sin solicitud de jubilación anterior a la vigencia de la actual Ley: el beneficio se concederá a partir de la fecha de solicitud de la respectiva jubilación.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez E.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

3. Asegurado activo con solicitud de jubilación anterior a la vigencia de la Ley actual: el beneficio se concederá a partir del primer día del mes siguiente al de su retiro del trabajo.

Los jubilados antes de la vigencia de esta Ley no podrán solicitar reconocimiento de servicios anteriores.

1.5.3 Continuidad en el Seguro

La Ley N° 3404/07 introduce una modificación importante para aquellos asegurados que se retiran de su trabajo y no tienen reunidos los requisitos para obtener una Jubilación Ordinaria. La norma establece que, en estos casos, el asegurado puede solicitar su continuidad en el seguro al solo efecto de la Jubilación Extraordinaria, con lo cual debe realizar mensualmente un aporte obligatorio del 12,5% del promedio de los 36 últimos salarios cotizados con anterioridad al cese laboral. Adicionalmente, se establecía que, si habían transcurrido más de dos años del desembolso de aquellas cotizaciones, los salarios tomados para el cálculo debían ser actualizados conforme a las variaciones del IPC y del SML, ponderados por partes iguales, 50% cada variable.

El Art. 5° de la Ley N° 4290/11 aclara el alcance de la modalidad de cotización establecida en la Ley N° 3404/07, y permite a los aportantes reunir los requisitos de edad y antigüedad establecidos para todas las modalidades jubilatorias otorgadas por el IPS, con excepción de las causadas por Invalidez por Enfermedad Común e Invalidez por Accidente del Trabajo o Enfermedad Profesional.

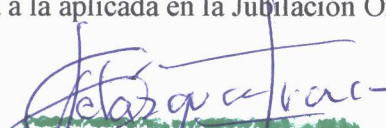
La Ley N° 7446/24 introduce un cambio sustancial en la actualización de los salarios y aportes, eliminando la fórmula mixta que ponderaba en un 50 % el IPC y en un 50 % el SML, así como la discrecionalidad del Consejo de Administración para fijar anualmente el mecanismo de ajuste. A partir de ahora, los aportes se actualizan exclusivamente conforme a la variación del IPC, lo que otorga mayor certeza normativa, uniformidad en los cálculos y coherencia técnica al proceso de determinación de los haberes jubilatorios.

1.5.4 Jubilación Proporcional

La Ley N° 4290/11 permite a los sujetos del seguro del IPS hacer valer los aportes realizados antes del año 1974 y la opción de pagar el porcentaje correspondiente (Continuidad en el Beneficio), a efectos de completar la antigüedad requerida para acceder a las prestaciones previsionales, y se introduce la modalidad de Jubilación Proporcional como uno de los beneficios jubilatorios a ser otorgados por el IPS.

A la Jubilación Proporcional tendrá derecho el asegurado que se encuentre retirado de la actividad laboral, haya cumplido 65 años y tenga 750 semanas de cuotas como mínimo.

Para el cálculo del haber jubilatorio de esta modalidad, el Art. 6° de la Ley N° 7446/24 establece el nuevo período de referencia de 36 meses a 120 meses anteriores al último aporte. Los últimos 36 meses se consideran a valor nominal, mientras que los 84 meses anteriores se actualizan conforme a la evolución del IPC, de acuerdo con las reglas establecidas en la normativa. La forma progresiva de ampliación del período de referencia (o la totalidad de los 120 meses si el interesado lo solicita), es idéntica a la aplicada en la Jubilación Ordinaria.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

11


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARÍA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

1.5.5 Jubilación por Invalidez

El Art. 61° de la Ley N° 98/92, el Art. 54° y concordantes de la Ley N° 1860/50, aprobado por la Ley N° 375/56, determinan los requisitos para acceder a la Jubilación de Invalidez por enfermedad común y por accidente de trabajo o enfermedad profesional: con la declaración de invalidez por parte de una comisión médica del IPS, y que el asegurado tenga por lo menos 150 semanas de cotización y menos de 55 años de edad, al sobrevenir la invalidez, o de 150 a 250 semanas de cotización y menos de 60 años, o de 250 a 400 semanas de cotización y menos de 65 años.

Las normativas mencionadas establecen que el monto de esta prestación es equivalente al 50% del salario mensual promedio de los 36 últimos meses anteriores a la declaratoria de invalidez, más el 1,5% de dicho monto, por cada 50 semanas de cotizaciones que sobrepasen las 150 semanas de aportes, hasta totalizar el 100%.

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones también financia los beneficios de la invalidez provenientes de accidentes laborales o enfermedades profesionales. El haber de esta prestación se determina en función de una tabla que observa dos variables, la antigüedad del trabajador y el porcentaje de pérdida de la capacidad del trabajo.

Uno de los cambios más relevantes que introduce la Ley N° 7446/24 es la ampliación del período de referencia para calcular la Jubilación por Invalidez. Mientras que la Ley 98/92 consideraba únicamente los últimos 36 meses de salarios, la nueva normativa extiende este horizonte a 120 meses, alineándolo con el criterio general de cálculo de la Jubilación Ordinaria.

Además, la normativa incorpora otras innovaciones, como la simplificación del cálculo de la Jubilación por Invalidez, que pasa de medirse en semanas de aportes a medirse en años, armonizando de esta manera las reglas de la Jubilación Ordinaria.

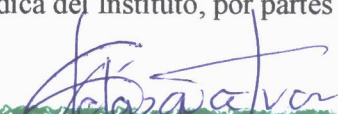
1.5.6 Pensión por Muerte

Según la Ley N° 2263/03 las pensiones se otorgan en el caso de fallecimiento de un/a asegurado/a activo/a con derecho para acceder a una jubilación con un mínimo de 750 semanas de aportes sin tener la edad mínima para su jubilación; de un/a asegurado/a activo/a que fallezca a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional; de un/a jubilado/a.

La pensión por fallecimiento prevista en la Ley equivale al 60% del importe que le hubiera correspondido al causante o de la jubilación que percibía o le hubiera correspondido al causante. Los derechohabientes son en orden excluyente:

La viuda/concubina o el viudo/concubino en concurrencia con los hijos solteros hasta la mayoría de edad, y los incapacitados (sin límite de edad) y declarados tales por una junta médica del Instituto, en cuyo caso la mitad de la pensión corresponde a la viuda/concubina o el viudo/concubino, y la otra mitad a los hijos por partes iguales.

- a) La viuda/concubina o el viudo/concubino menor de 40 años, le corresponderá una indemnización equivalente a 3 anualidades de la pensión que le hubiera correspondido.
- b) Los hijos huérfanos hasta la mayoría de edad; los hijos incapacitados y declarados tales por una junta médica del Instituto, por partes iguales la totalidad de la pensión.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

12


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abc. YANA-MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

- c) Los padres, siempre que hayan vivido bajo la protección del causante, en partes iguales. De sobrevivir uno de ellos recibirá la totalidad de la pensión.

La pensión que correspondería a los derechohabientes citados en los incisos a) y c), aumentarán proporcionalmente a medida que los beneficiarios concurrentes dejen de tener derecho a ellas. La pensión de los hijos incapacitados se pagará mientras dure la incapacidad de los mismos. El derecho a la prestación se adquiere desde la fecha del fallecimiento del asegurado/a, y se extingue si la persona contrae matrimonio o vuelve a vivir en concubinato, recibiendo en tales casos por una única vez la suma equivalente a 2 anualidades de la pensión.

Para que el/la concubino/a tengan derecho a la pensión, deben haber vivido voluntariamente en relación pública de notoriedad, estable y singular, como mínimo durante 2 años si tuvieren hijos comunes y 5 años si no los tuvieren, y además estar inscripto/a como beneficiarios en los registros del IPS antes del fallecimiento del asegurado/a.

Cuando el causante tuviere menos de 750 semanas de aportes, se otorga a sus herederos o beneficiarios, un subsidio en dinero por una sola vez equivalente a un mes de salario por cada año de antigüedad que tuviere el asegurado/a. A dicho efecto se tomará como base el SML vigente para actividades diversas no especificadas en la Capital de la República.

Si no existiere heredero o beneficiario, se abonará a quien o quienes justifiquen haber realizado los gastos fúnebres correspondientes, hasta un monto equivalente a 75 jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas en la Capital de la República. Cuando posteriormente apareciera algún heredero o beneficiario, el monto de los gastos se descontará de la pensión o del subsidio, en su caso.

1.5.7 Beneficio Adicional Anual

Las leyes N° 532/94 y N° 731/95, establecen que los beneficiarios de jubilaciones y pensiones perciban como beneficio adicional un décimo tercer salario (aguinaldo), equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario, que es abonado en el mes de noviembre. El Consejo de Administración tiene la facultad de otorgar o no, conforme a los estudios actuariales y a las posibilidades financieras y presupuestarias. En la práctica se concede en forma regular.

1.5.8 Haber Mínimo y Máximo

La Ley N° 4426/11 establece que el haber mínimo jubilatorio y de pensiones para los asegurados del IPS no podrá ser inferior al 33% del SML vigente para actividades diversas no especificadas, el cual deberá actualizarse anualmente de acuerdo con el IPC declarado por el Banco Central del Paraguay.

Por Resolución CA N° 004-001/2020 del 17 de enero de 2020, se autorizó el incremento del haber mínimo jubilatorio de los jubilados y pensionados del IPS y se establecieron las reglas de aplicación. La mencionada Resolución estableció el aumento del haber jubilatorio del 33% al 50% del salario mínimo vigente para actividades diversas no especificadas, que será incrementado por los efectos de la suba del salario mínimo vigente.

Los beneficiarios de este incremento fueron los que percibían el haber mínimo jubilatorio del 33% del SML y aquellos que se encontraban comprendidos entre el 34% y el 49% del salario mínimo



vigente conforme a la siguiente clasificación de beneficiarios: beneficiarios de retiro por vejez; beneficiarios de pensiones por muerte; y beneficiarios de jubilaciones por invalidez de carácter definitivo.

Quedaron excluidos de este incremento: beneficiarios del sistema Intercajas - Ley 3856/09; beneficiarios de Convenios Internacionales; y beneficiarios de la Ley N° 4370/11 y sus modificatorias.

La pensión por muerte derivada del fallecimiento de los beneficiarios de la Resolución C.A. N° 004-001/20, deberá ajustarse al nuevo haber mínimo jubilatorio.

Mediante la Resolución C.A. N° 017-001/2021, de fecha 16 de febrero de 2021, se autorizó el incremento del haber mínimo de jubilaciones y pensiones de los beneficiarios de Retiro por Vejez y por Invalidez Definitivas del IPS, fijándolo en una suma equivalente al 75% del SML vigente, en la que se excluyen a los beneficiarios de pensiones por muerte; beneficiarios de jubilaciones de invalidez no definitivas; beneficiarios del sistema de Intercajas – Ley 3856/09; beneficiarios de Convenios Internacionales; y beneficiarios de la Ley N° 4370/11.

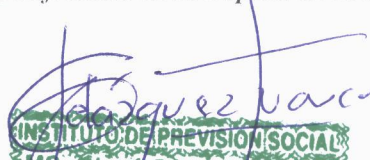
Los beneficiarios de este nuevo haber mínimo jubilatorio fueron los que se encontraban percibiendo el haber mínimo jubilatorio del 50% y cuyos haberes eran inferiores al 75% del salario mínimo vigente.

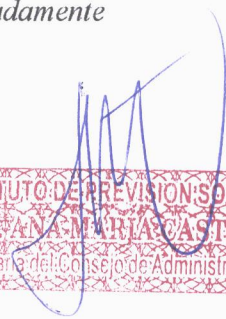
Por Resolución CA N° 029-002/2024 del 25 de abril de 2024, se dejó sin efecto la Resolución CA N° 017-001/2021 del 16 de febrero de 2021 *“por la que se autoriza el incremento del haber mínimo jubilatorio de los jubilados y pensionados del Instituto de Previsión Social y se establecen reglas de aplicación”*.

Mediante Resolución CA N° 031-001/2024 del 7 de mayo de 2024, se amplió la Resolución CA N° 029-002/2024 del 25 de abril de 2024 *“por la que se deja sin efecto la Resolución CA N° 017 - 001/2021 del 16 de febrero de 2021 y la Resolución CA N° 004-001/2020 de 17 de enero de 2020”*. A través de esta resolución el haber mínimo quedó establecido nuevamente en 33% del SML vigente para los nuevos jubilados cuyo haber jubilatorio queda por debajo de este mínimo establecido. Además, los beneficiarios actuales de haberes mínimos jubilatorios y de pensiones cuyos montos correspondan a las sumas de (G 2.010.280 = 75% SML) y (G 1.340.187 = 50% SML) actualizadas según Resolución CA N° 010 - 001/2024, del 23 de febrero de 2024, continuarán en el goce de dichos haberes con montos invariables.

El haber máximo quedó establecido por la Ley N° 1286/87, que en su Art. 6° indica que el mismo, en el momento de la liquidación inicial, no sobrepasará el equivalente a 250 veces el valor del salario mínimo diario vigente para actividades no especificadas en la Capital de la República, el cual equivale aproximadamente a 8 salarios mínimos.

El artículo mencionado, fue modificado por el Art. 3° de la Ley 98/92, como sigue: *“El máximo de cualquier jubilación mensual en virtud a esta ley en el momento de la liquidación inicial, no sobrepasará el equivalente de 300 (trescientas) veces el valor del jornal mínimo vigente para actividades diversas no especificadas en la Capital de la República, equivalente aproximadamente a 10 salarios mínimos”*.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

2 Metodología y fuente de datos

2.1 Metodología del modelo de proyecciones

Se emplea una adaptación de la Familia de Modelos de Proyección de la OIT para estimar los principales factores determinantes del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones. El esquema articula un marco nacional de referencia, compuesto por variables demográficas, de fuerza laboral, salariales y económicas, junto con un marco institucional que incorpora aspectos propios del sistema previsional, tales como la cobertura, la cantidad de beneficios otorgados por jubilaciones y pensiones, los aportes obrero-patronales, los egresos asociados a dichas prestaciones y la evolución del Fondo de Reserva, entre otros elementos relevantes.

Cabe destacar que las proyecciones no buscan predecir el futuro, sino estimar escenarios probables a partir de supuestos razonables. Estos supuestos se elaboran considerando el comportamiento observado en el pasado (tendencias históricas) y aspectos de carácter teórico.

Lo que se presenta en las siguientes secciones constituye una síntesis de la metodología aplicada para obtener todas las proyecciones actuariales.

2.1.1 Metodología de la proyección de población

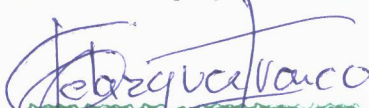
Los pasos realizados para utilizar el método de las cohortes para las proyecciones de población se describen a continuación.

Se parte de los datos sobre la población en el año t según sexo y edad, la que procede de datos históricos, la tasa de sobrevivencia según sexo y edad, la migración neta según sexo y edad, la tasa de fecundidad según edad de la madre y la proporción de niños hombres respecto de los nacimientos. A partir de estos datos se calcula:

- i. Distribución de la población total del año base en generaciones según edad y sexo (cohortes).
- ii. Estimación de los nacimientos mediante las tasas de fecundidad por edad de la población femenina.
- iii. Estimación de la transición año por año de cada cohorte, teniendo en cuenta los fallecimientos (tablas de mortalidad por sexo y año de cohorte) y las migraciones (tasas netas de migración).

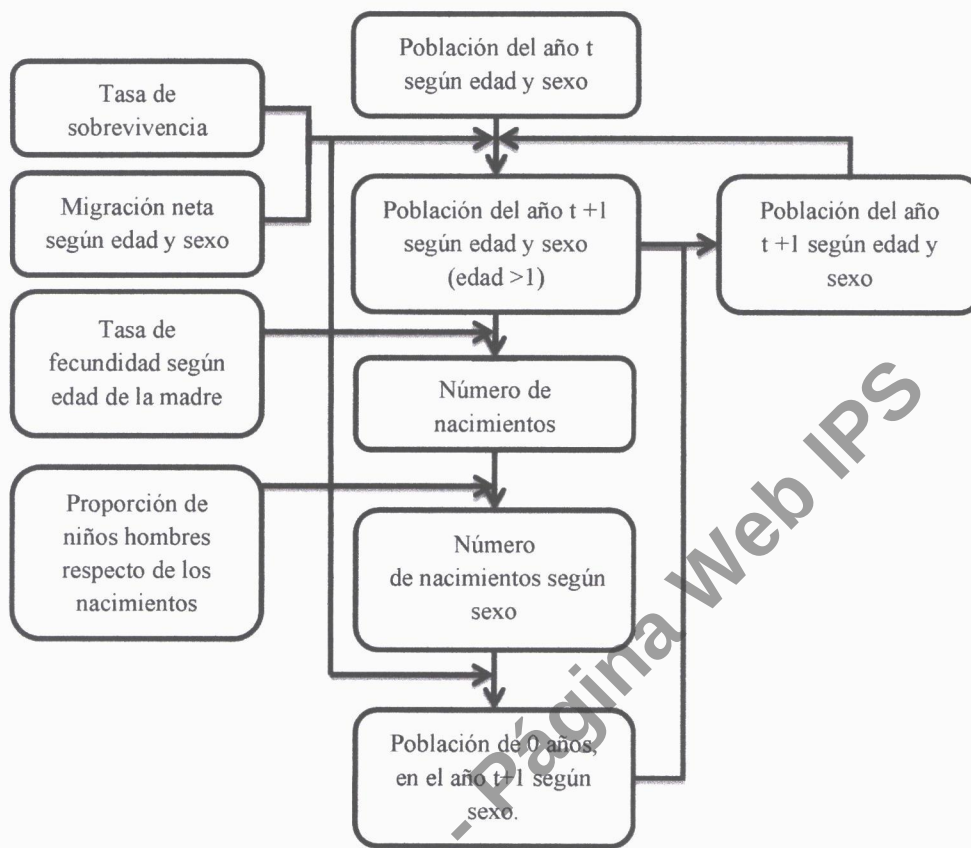
Tal como puede apreciarse, el resultado final del modelo corresponde a la población en el año $t+1$ según sexo y edad para todos los años de la proyección.

La figura ilustra el procedimiento de la proyección demográfica.


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Ilustración 1 – Proceso para proyección demográfica



Fuente: Modelo demográfico de la OIT ILO-POP.

2.1.2 Metodología de la proyección de la fuerza laboral

Tomando como punto de partida los resultados de la proyección demográfica para cada año, se procede a la estimación de la fuerza laboral y su clasificación entre ocupados y desocupados. El proceso realizado puede resumirse en los siguientes pasos:

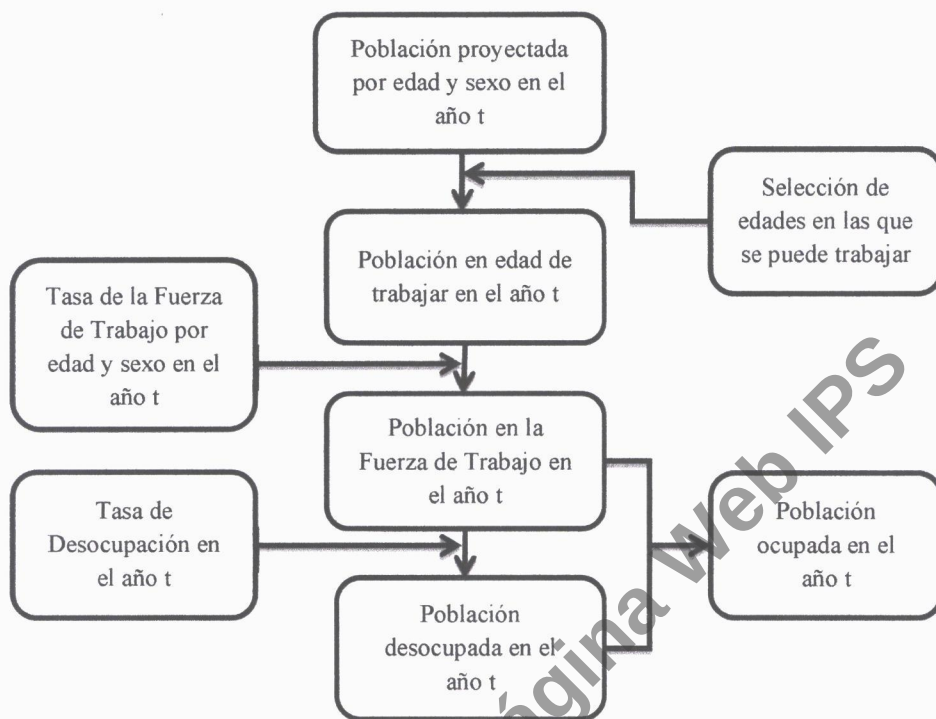
- Estimación de la Población en Edad de Trabajar (PET) para cada año de la proyección (15 a 69 años), a partir de las proyecciones de población por edad y sexo obtenidas anteriormente.
- Estimación de la Población en la Fuerza de Trabajo (PFT), aplicando a las distintas cohortes de la PET las tasas de participación respectivas para cada edad y sexo.

Clasificación de la PFT en Ocupada y Desocupada, estimada a partir de la PFT.

La figura ilustra el procedimiento de la proyección.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALEXANDRA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Ilustración 2 – Proceso para proyección de la fuerza laboral

Fuente: Modelo laboral de la OIT ILO-LAB.

El principal producto del proceso corresponde al total de la población ocupada en el año t ; esto sin restar importancia a algunos productos intermedios (aquellos que sirven de base para cálculos posteriores) tales como la PFT en el año t (su distribución por sexo y edad) así como el número de desocupados.

Los insumos del modelo son:

- Población por sexo y edad en un año respectivo.
- Selección de los rangos de edad en los que se considera a una persona en edad de trabajar; por lo general se considera desde los 15 años y como edad final los 69 años, pero esto puede modificarse con base en disposiciones legales⁵.
- Tasa de la fuerza de trabajo por edad y sexo para el año base.
- Tasa de desocupación para el año base.

Estos dos últimos insumos serán supuestos basados en datos históricos.

[Firma manuscrita]



⁵ El Art. 119 del Código Laboral Paraguayo establece los casos en los que los menores de 15 años pueden trabajar: "Los menores que no hayan cumplido quince años de edad no podrán trabajar en ninguna empresa industrial, pública o privada o en sus dependencias, con excepción de aquellas en las que estén ocupados únicamente miembros de la familia del empleador, siempre que por naturaleza del trabajo o por las condiciones en que se efectúe, no sea peligroso para la vida, salud o moralidad de los menores".

2.1.3 Metodología de la proyección de los indicadores económicos

Al contar con las proyecciones sociodemográficas se procede a la proyección económica, la cual brinda diversos productos finales e intermedios que se convertirán a su vez en insumos para el modelo de pensiones.

Los pasos realizados para obtener los resultados de la proyección económica son:

- i. Estimación de la productividad de la mano de obra empleada en el año proyectado.
- ii. Estimación de la producción real de la economía en dicho año.
- iii. Proyección del valor del deflactor del PIB.
- iv. Estimación del PIB nominal con base en el PIB real y al deflactor del PIB.
- v. Distribución del PIB entre factores productivos; el más importante de todos para el enfoque del modelo corresponde al factor trabajo.
- vi. Proyección del salario promedio teniendo en cuenta el ingreso total y la cantidad de empleados.
- vii. Proyección de la tasa de interés nominal.

Los dos resultados finales del modelo corresponden al salario promedio en un determinado año y a la tasa nominal de interés.

Existen resultados intermedios que merecen atención y son utilizados en los modelos actuariales, estos son el PIB real, el PIB nominal y el ingreso total dirigido a la mano de obra.

Los insumos que alimentan el modelo son:

- i. Número de cotizantes.
- ii. Productividad per cápita en el año inicial.
- iii. Deflactor del PIB en el año inicial (se considera el valor de la inflación).
- iv. Incremento proyectado de la productividad.
- v. Inflación proyectada.
- vi. Tasa de interés real proyectada.
- vii. Proyección de la proporción del ingreso dirigido a la mano de obra.

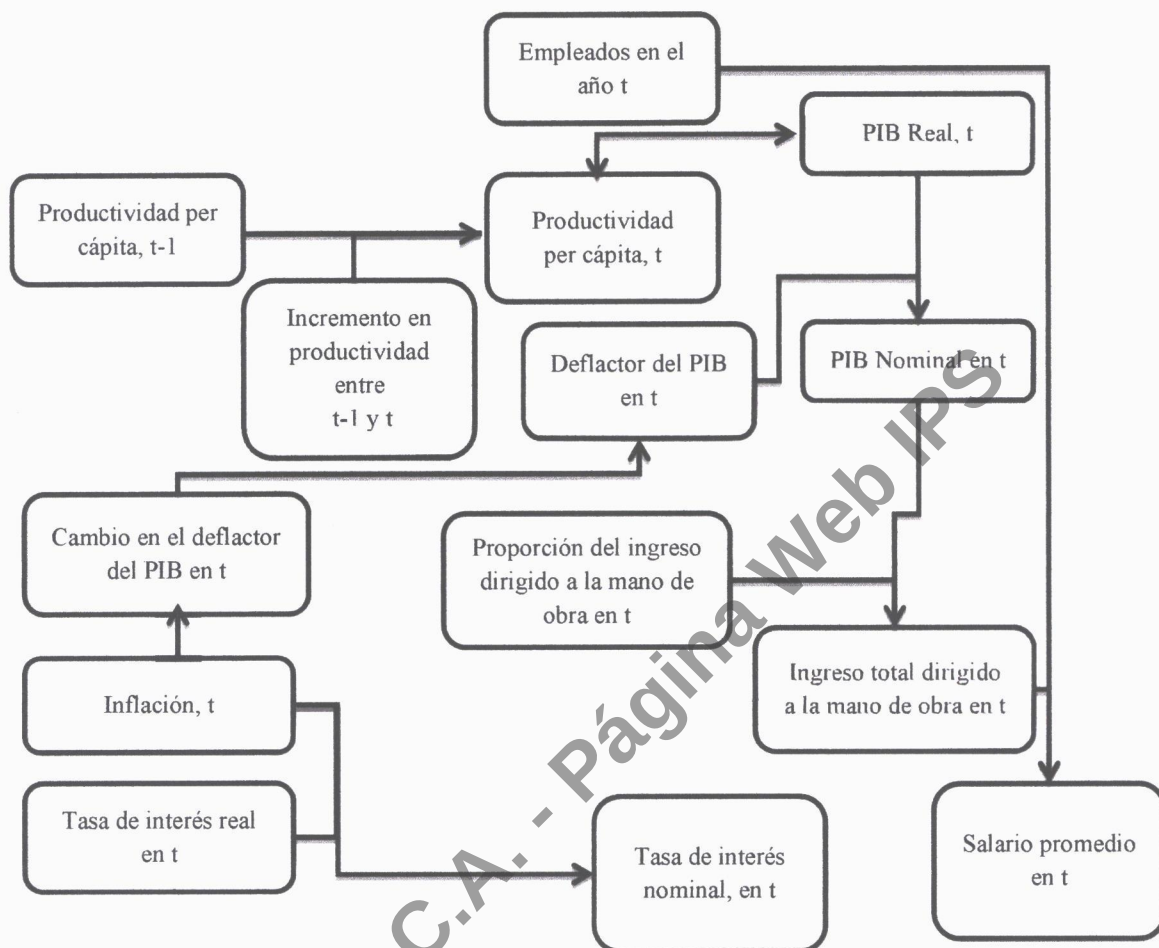
Los puntos del iv) al vii) corresponden a supuestos basados en datos históricos

La figura ilustra el procedimiento de la proyección.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abigail María Castro
Secretaría del Consejo de Administración

Ilustración 3 – Proceso para proyecciones económicas



Fuente: Modelo económico de la OIT ILO-ECO.

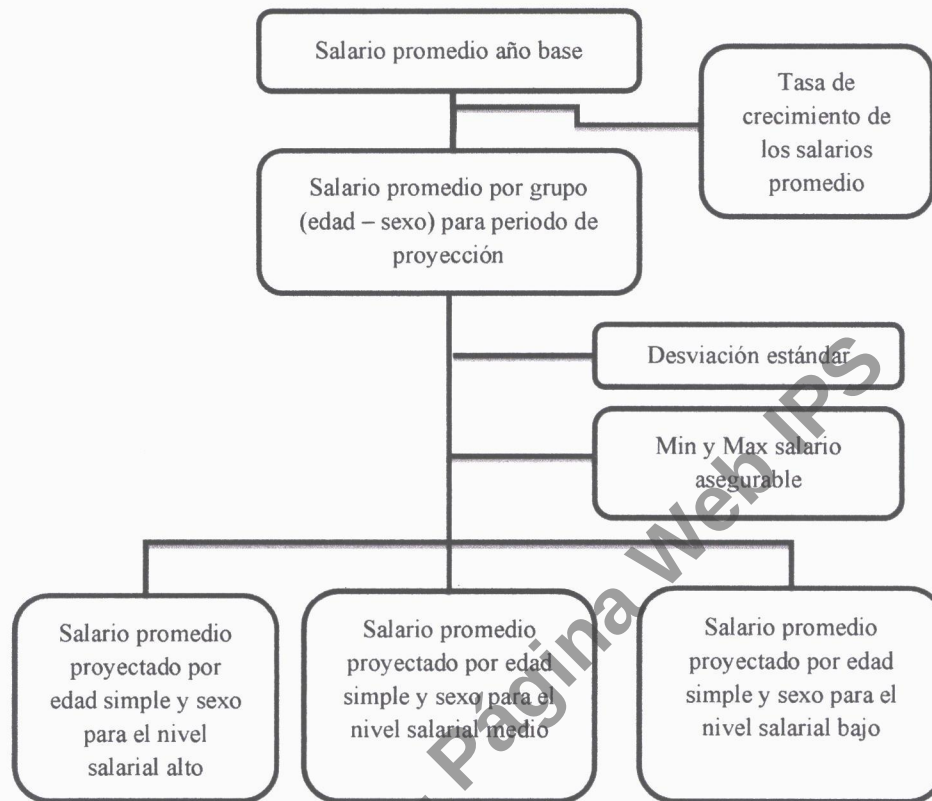
2.1.4 Metodología de la proyección de salarios

Como insumo fundamental para estimar los ingresos por aportes obrero-patronales, así como también para la determinación de los haberes jubilatorios, se proyectan los promedios de los salarios de la economía considerando tres niveles: altos, medios y bajos.

El proceso para la proyección de salarios puede resumirse de la siguiente manera:

- Estimación del salario promedio para un año base, por edad y sexo a partir de los registros administrativos (salarios declarados por los empleadores al Sistema de Aporte Obrero - Patronal).
- Proyección de los salarios a partir de los salarios del año base, aplicando la tasa de crecimiento de los salarios obtenida en el modelo de "Proyecciones Económicas".
- Determinación de la desviación estándar, salario máximo y mínimo sujeto al Seguro Social.
- Procesamiento del módulo de proyección según tipo de niveles salariales (bajo, medio, alto).

La figura siguiente simplifica el proceso de determinación de los salarios proyectados.

Ilustración 4 – Proceso para proyección de salarios

Fuente: Modelo laboral de la OIT ILO-LAB.

El producto de este proceso es el salario promedio por grupos de salarios (altos, medios y bajos) para todo el periodo de proyección por edad simple y sexo. Los insumos de esta etapa son:

- Salarios sujetos a seguro que se obtienen de los registros administrativos del IPS.
- Población cotizante del Fondo de Jubilaciones y Pensiones por edad y sexo.
- Tasa de crecimiento de los salarios promedios.
- Desviación estándar de los salarios.
- Salarios declarados mínimos y máximos.

2.1.5 Metodología de la proyección de cobertura

Se toma como referencia la metodología integral elaborada por el Servicio Financiero, Actuarial y Estadístico de la OIT para el análisis de la situación actuarial y financiera a largo plazo del Régimen de Pensiones. Así también, se realizó la modificación de la versión genérica de las herramientas de modelización de la OIT, a efectos de adaptarlas a la situación del IPS, estas herramientas de modelización incluyen el modelo demográfico, un modelo de salarios y un modelo de cobertura (OIT, 2002).

Para la estimación de la población cubierta por el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones en cada año del periodo de proyección, los insumos del modelo son:

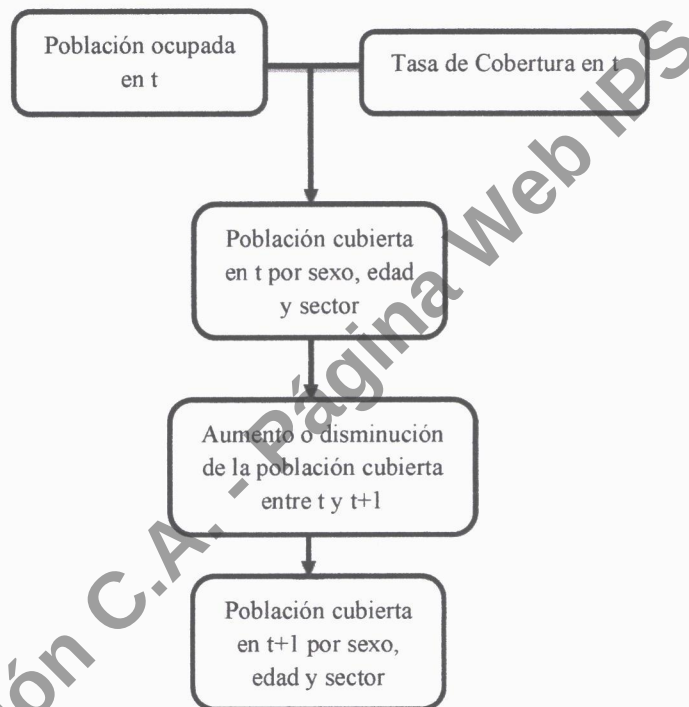
- Población ocupada y tasas de la fuerza de trabajo que se obtienen del modelo ILO-LAB.

- ii. Tasa de cobertura inicial por edad simple y sexo.
- iii. Tasa de incremento interanual global de la tasa de cobertura.

Se estima la población cotizante para el periodo de proyección 2025-2100, para lo cual se considera la población cotizante en el año 2024, las probabilidades de muerte, invalidez, otras salidas y retiros para el total del periodo de proyección. El resultado corresponde a la población cotizante en el año $t+1$.

La figura ilustra el procedimiento de la proyección.

Ilustración 5 – Proceso para proyección de la cobertura



Fuente: Modelo de la población cubierta de la OIT ILO-COV.

2.1.6 Metodología de la proyección de pensiones

El modelo consta de archivos de insumos, archivos de proyección, archivos de salida, archivos de base de datos y de contabilidad.

Los datos de los archivos de insumos en su mayoría se originan en los módulos anteriormente descritos (módulo de población, fuerza de trabajo, económico, de salarios, de población cubierta), mientras que otros datos son directamente ingresados en esta etapa.

Los datos de altas y evolución tanto de beneficios como beneficiarios han sido desarrollados íntegramente por la Asesoría Actuarial del IPS atendiendo la legislación vigente y la información disponible (registros administrativos), de manera a contar con un modelo de proyecciones que represente con mayor precisión las características particulares del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS.

El modelo genera como resultado una estimación para el período de proyección de:

- i. Cuantía total de ingresos en concepto de aporte obrero-patronal y número de cotizantes.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

21
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

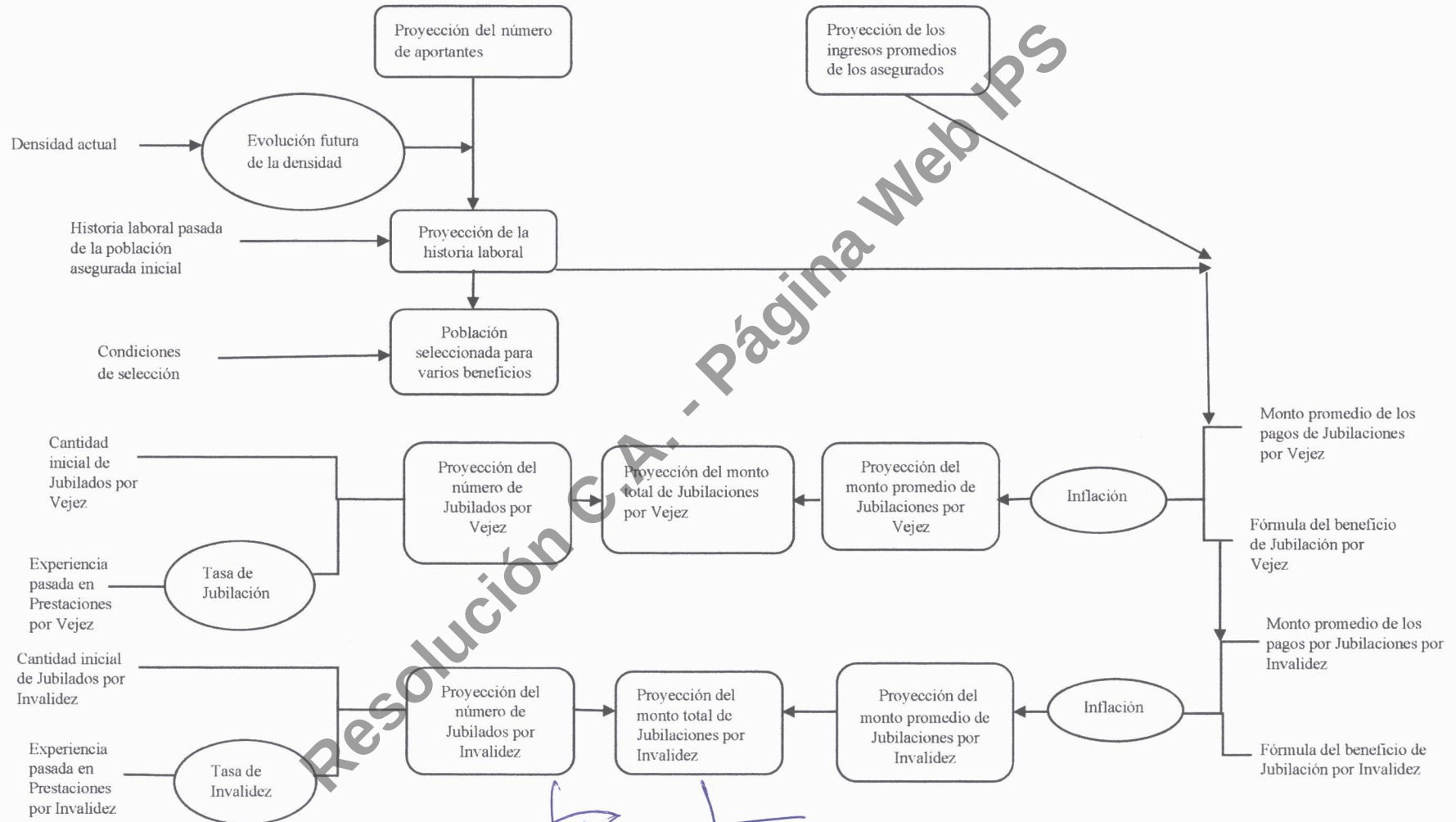
- ii. Cuantía total de los gastos en prestaciones y número de jubilados y pensionados.
- iii. Situación del ingreso / gasto proyectado.

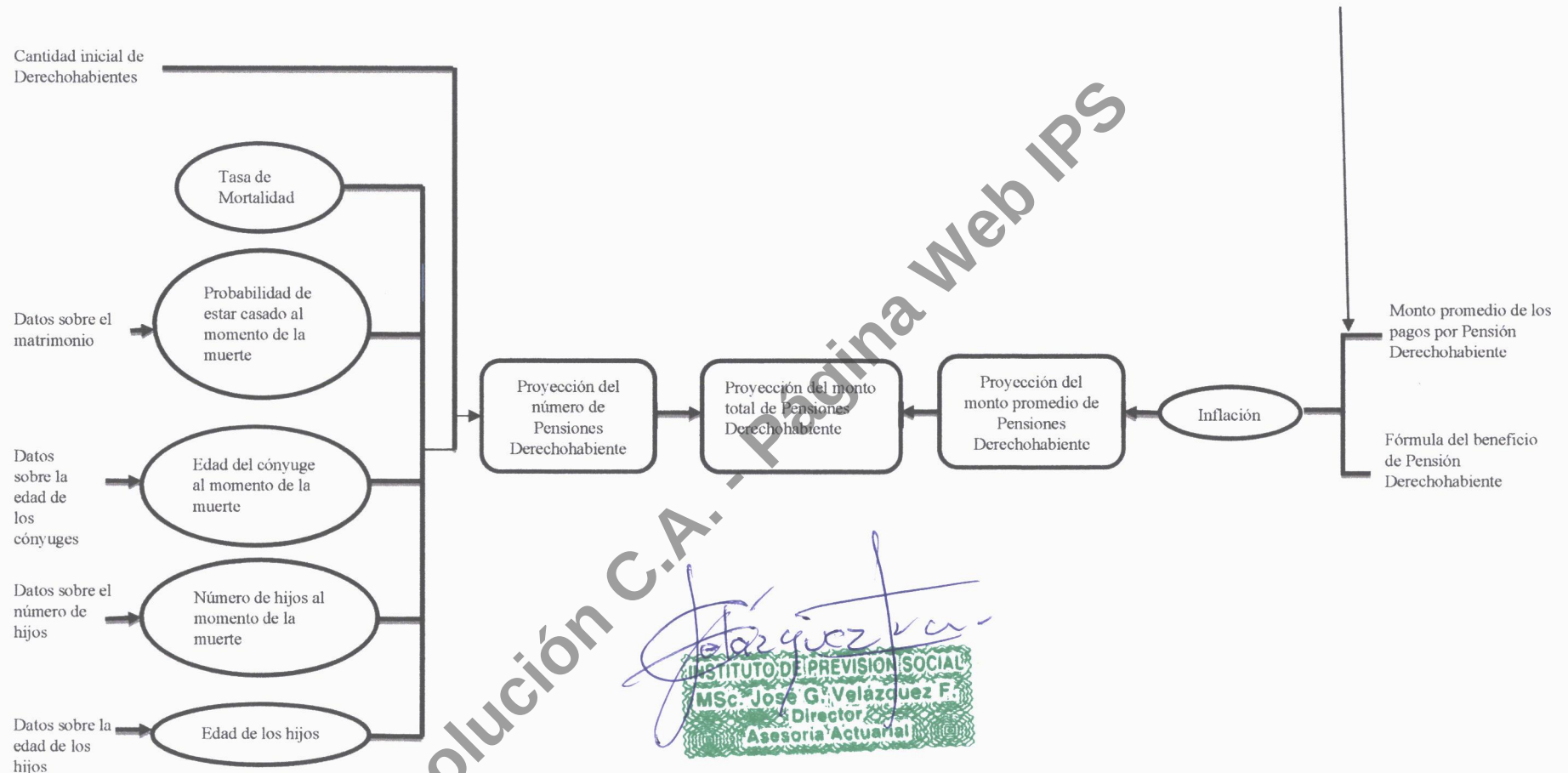
El esquema global siguiente, sintetiza la metodología aplicada para proyectar las pensiones.



Resolución C.A. - Página Web IPS

Ilustración 6 – Proceso para proyección para pensiones





Fuente: Modelo para pensiones de la OIT ILO-PENS adaptado a las características propias del Sistema Jubilatorio del IPS.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

A continuación, se proveen más detalles de las fases principales que componen las proyecciones de jubilaciones y pensiones.

a) Prestaciones - Jubilación

En esta fase se realiza la proyección de las jubilaciones, la cual inicia en el momento del retiro y se encuentra parametrizada conforme a los requisitos de edad y años de aporte establecidos en la legislación vigente.

Asimismo, considerando la normativa aplicable, se determina el Haber Jubilatorio del grupo de personas que accede al retiro, según el tipo de beneficio correspondiente. Este se proyecta incorporando el ajuste anual equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Banco Central del Paraguay (BCP). Si bien dicho ajuste está sujeto a ciertos requisitos, en el caso del IPS, la Resolución del Consejo de Administración autoriza el aumento, previa recomendación de la Asesoría Actuarial. En la práctica, este ajuste se ha aplicado de manera regular cada año, y para efectos de la presente proyección se mantiene dicho criterio.

Probabilidad de nuevos beneficios (altas) en Jubilación Ordinaria

Para calcular la cantidad de nuevos beneficios pagados por Jubilación Ordinaria (JO) se obtienen primeramente las probabilidades en esta modalidad para cada sexo y edad particular. Como numerador se utiliza el total de altas observadas por sexo y edad, determinados de enero a diciembre del año “t”, y como denominador la suma entre la cantidad de activos con al menos una cotización de enero a diciembre del año “t”, del mismo sexo y edad; y los nuevos pagos observados de enero a diciembre del año t, del mismo sexo y edad.

Considerando que “s” es el sexo del beneficiario, “x” es la edad, “t” el año, “NBJO” los nuevos beneficios pagados en Jubilación Ordinaria y “TA” el total de cotizantes activos, la fórmula puede resumirse como:

$$\text{Prob. JO}_{(s, x, t)} = \text{NBJO}_{(s, x, t)} / (\text{TA}_{(s, x, t)} + \text{NBJO}_{(s, x, t)})$$

Probabilidad de nuevos beneficios (altas) en Jubilación Proporcional

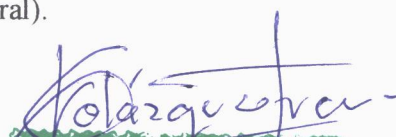
Aplicando el mismo procedimiento, se obtiene la probabilidad de Jubilación Proporcional (JP), aplicando la fórmula siguiente:

$$\text{Prob. JP}_{(s, x, t)} = \text{NBJP}_{(s, x, t)} / (\text{TA}_{(s, x, t)} + \text{NBJP}_{(s, x, t)})$$

b) Prestaciones – Invalidez Permanente

Para calcular la cantidad de las Jubilaciones por Invalidez, se aplican las tasas de invalidez obtenidas por edad y sexo a los afiliados expuestos (cotizantes del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones menores a 70 años). Esta tasa se mantiene constante a lo largo del periodo de proyección, debido a que la experiencia estadística muestra una estabilidad en el número de casos que se presentan por grupo de edad y sexo. Se multiplican estas tasas por la cantidad proyectada de aportantes, mientras que para obtener los egresos por esta prestación, se calcula el 60% del salario promedio obtenido de las proyecciones de salarios.

No se contempla la separación del beneficio en pagos periódicos (jubilación permanente) y pagos únicos (jubilación temporal).


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Probabilidad de nuevos beneficios (altas) en Jubilación de Invalidez Permanente

Considerando que “s” es el sexo del beneficiario, “x” es la edad, “t” el año, “NBJI” los nuevos beneficios pagados en Jubilación por Invalidez (JI) y “TA” el total de cotizantes activos, la fórmula puede resumirse como:

$$\text{Prob. JI}_{(s, x, t)} = \text{NBJI}_{(s, x, t)} / (\text{TA}_{(s, x, t)} + \text{NBJI}_{(s, x, t)})$$

c) Prestaciones - Pensiones

En el caso de las pensiones derivadas del fallecimiento de trabajadores activos, se aplican las tasas de mortalidad por edad y sexo a este colectivo de asegurados. Posteriormente, se procede a identificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente.

Cumplidas dichas condiciones, se determinan los beneficios mediante una matriz de vínculos familiares (estadísticas de familia), que incluye la probabilidad de contar con cónyuge y la distribución relativa de edades. Estos parámetros fueron calibrados a partir de los datos de los registros administrativos del IPS.

El mismo procedimiento se aplica para las pensiones derivadas de jubilados.

Existen dos casos particulares en los cuales se calcula el pago de un monto único en lugar de una renta vitalicia. El primero de estos corresponde a los casos en los que la viuda/o, concubina/o es menor de 40 años, en cuyos casos corresponde una indemnización equivalente a 3 anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. El segundo caso se produce cuando el afiliado no cuenta con los 15 años de aportes mínimos, correspondiendo el pago de un salario mínimo mensual por cada año de aportes con que cuente el titular. Este módulo no contempla los egresos en concepto de los beneficios mencionados, pues según los cálculos realizados estos valores poseen un bajo peso relativo dentro de los egresos del IPS y por consiguiente su impacto financiero en la Valuación Actuarial no es significativo.

2.1.7 Metodología de la proyección del Fondo de Reserva

La cantidad de aportantes proyectada combinada con la estructura salarial por edad y sexo determina la masa salarial sobre la cual se aplica la alícuota correspondiente al aporte obrero-patronal del 12,5%.

Cabe señalar que:

- La masa salarial imponible corresponde a 12 salarios por año.
- Los ingresos totales se conforman con la recaudación del aporte obrero-patronal, el aporte estatal del 1,5% sobre la masa salarial, más la rentabilidad del Fondo de Reserva.
- El ingreso por Aporte del Estado no se ha efectivizado hasta la fecha, salvo para el caso excepcional de la aplicación de la Ley N° 6524/20⁶ que declara Estado de Emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay a causa de la pandemia del COVID-19. A través del Art. 46 se estableció el pago de una parte de la deuda del Estado, condicionando su uso para los gastos vinculados al subsidio de reposo por enfermedad y para otorgar una

⁶ Ley N° 6524/20 que “Declara estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o Coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras”.

compensación económica a los trabajadores cotizantes activos, cuando a causa de la emergencia sanitaria COVID-19 o CORONAVIRUS se establezca el cese total de las actividades de los sectores económicos afectados, o la suspensión temporal de los contratos de los trabajadores. No obstante, en los resultados de las proyecciones se presentarán escenarios que incluyen recibir el Aporte del Estado de manera periódica a partir del primer año de proyección.

La diferencia entre la recaudación y los egresos por prestaciones en cada uno de los años de proyección, determinan el “Superávit o Déficit Corriente”, mientras que la diferencia entre los ingresos totales y los egresos en todo concepto determinan el “Superávit o Déficit Contable”, por lo que el Fondo de Reserva al final de un año será equivalente al fondo al inicio del período, más la rentabilidad obtenida durante el año, más el superávit corriente, si lo hubiere.

2.2 Fuente de datos

A fin de realizar las proyecciones actuariales del sistema de jubilaciones y pensiones del IPS se requiere información específica que incluya indicadores demográficos, del mercado laboral, estadísticas económicas y principalmente información acerca de las características de los asegurados y las prestaciones que se pagan en el IPS.

Las fuentes de datos utilizadas para la elaboración de los indicadores e insumos necesarios en el análisis de la población y la economía de Paraguay incluyen:

- Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 del Instituto Nacional de Estadística,
- Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística,
- Informe de Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas,
- Informe periódico del Banco Central del Paraguay,
- Registros administrativos del IPS.

Cabe resaltar que las proyecciones actuariales se han basado en los censos nacionales y en las principales encuestas oficiales. Sin embargo, los resultados del Censo 2022 introdujeron variaciones significativas en la estructura y el tamaño de la población, los cuales fueron incorporados en la elaboración del presente estudio actuarial.

Además, se utilizaron otras fuentes adicionales:

- World Population Prospects de las Naciones Unidas,
- Informe World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional,
- Portal de datos y publicaciones estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
GABRIELA MARÍA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

3 Descripción del contexto demográfico, laboral y económico – financiero del Paraguay

El análisis actuarial de un sistema de pensiones exige comprender el entorno en el que opera. Este capítulo describe las principales características estructurales del Paraguay que inciden en la evolución del seguro social, el cual incluye los aspectos demográficos, la dinámica del mercado laboral y los indicadores macroeconómicos más relevantes. Estos factores son esenciales para formular supuestos actuariales y evaluar riesgos asociados al sistema.

3.1 Contexto demográfico

La evolución demográfica de Paraguay muestra cambios estructurales que podrían incidir directamente en el sistema de pensiones. Según las proyecciones al 2050 el país presentará variaciones demográficas como el envejecimiento poblacional, el estancamiento de la población activa, la reducción de la natalidad y fecundidad, el aumento de la esperanza de vida y la migración neta negativa, lo cual podría resultar en un escenario de menor ingresos de cotizantes y mayor demanda de beneficios, generando presiones crecientes sobre la viabilidad económica del sistema de pensiones.

3.1.1 Población

La estructura demográfica representada en el gráfico 1 muestra una población en proceso de envejecimiento. Por un lado, el grupo de 0–14 años se estabiliza y comienza a disminuir, por otro lado, la población económicamente activa (15–64 años) alcanza un punto de estancamiento, y finalmente el grupo de 65 años y más crece de forma sostenida y acelerada. Esta transición podría implicar una reducción del potencial de renovación laboral y un aumento de la carga sobre el seguro social, al incrementarse el número de beneficiarios y disminuir proporcionalmente la base de cotizantes.

Gráfico 1. Estimación y proyección poblacional por grupos de edad (1950-2050)

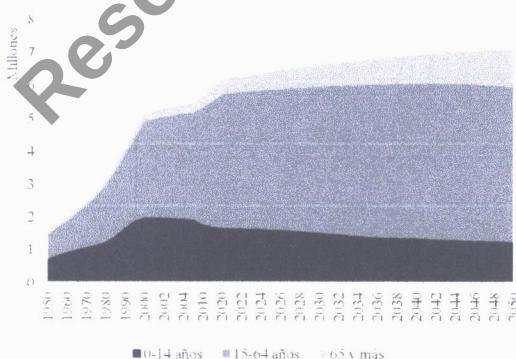
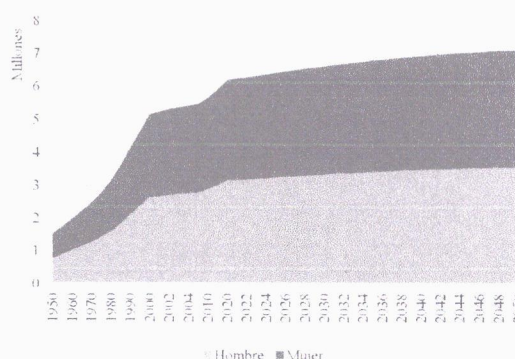


Gráfico 2. Estimación y proyección poblacional por sexo (1950-2050)



Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

Adicionalmente, en el gráfico 2 se observa una distribución poblacional equilibrada en cuanto a sexo. Esta distribución es relevante para el análisis actuarial, ya que permite analizar diferencias

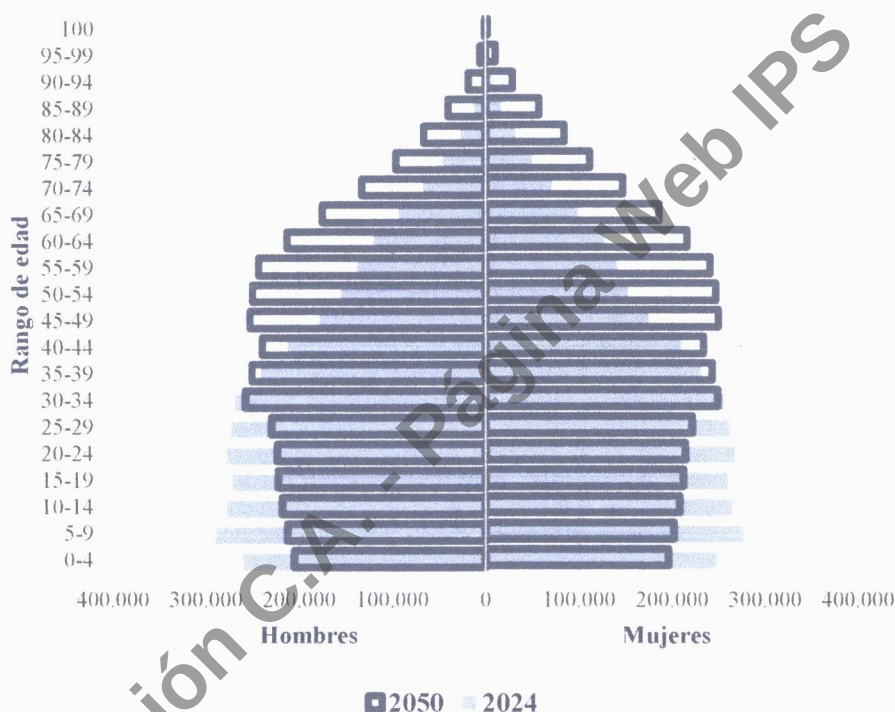
Blanca R. Traca
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

en esperanza de vida, tasas de participación laboral y comportamientos contributivos entre hombres y mujeres.

La pirámide poblacional del gráfico 3 permite visualizar las tendencias demográficas del Paraguay. Los datos correspondientes a los años 2024 y 2050 muestran una estructura aún joven, con una base amplia en los grupos menores de 20 años, pero con un crecimiento sostenido en las cohortes de 60 años y más. Este cambio gradual hacia una base más estrecha y una cúspide más ancha refleja el proceso de envejecimiento poblacional.

Gráfico 3. Pirámide poblacional 2024 vs. 2050



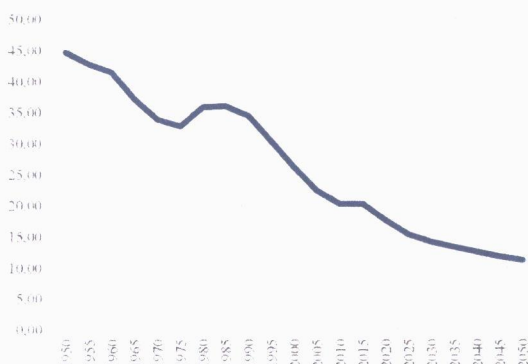
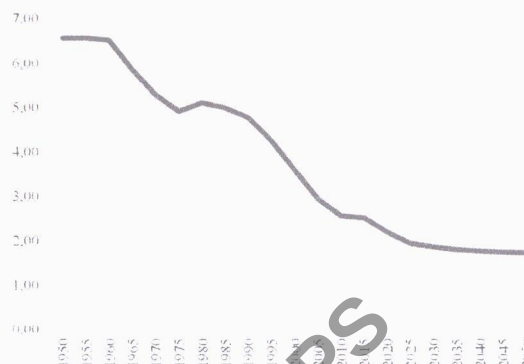
Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

3.1.2 Natalidad y Fecundidad

Los gráficos 4 y 5 evidencian una tendencia descendente en la tasa de natalidad y fecundidad, reflejando un proceso de cambio demográfico avanzado. La reducción en el número de nacimientos conlleva que las nuevas generaciones sean cada vez menos numerosas. Para el año 2024, se estima que cada mujer en edad fértil tendrá en promedio 1,95 hijos, un valor inferior al umbral de 2,10 hijos por mujer que se utiliza internacionalmente como referencia de tasa de fecundidad de reemplazo.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Gráfico 4. Estimación y proyección tasa de natalidad (1950-2050)**Gráfico 5. Estimación y proyección tasa de fecundidad (1950-2050)**

Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

3.1.3 Esperanza de vida

La esperanza de vida podría constituir un indicador empírico relevante para el sistema de jubilaciones, ya que permitiría estimar la duración promedio de los beneficios previsionales. El aumento sostenido de la longevidad implica que las personas permanecerán más tiempo como beneficiarias, lo que incrementaría la presión financiera sobre los sistemas de pensiones y modificaría el perfil etario de la población beneficiaria.

Si bien la esperanza de vida al nacer constituye un indicador demográfico importante, en el contexto del sistema de jubilaciones del IPS, resulta más relevante considerar la esperanza de vida a edades específicas como 55, 60 y 65 años. Estas edades corresponden a los umbrales de acceso a distintos tipos de jubilaciones, por lo que este indicador permite estimar con mayor precisión el promedio de años durante los cuales el IPS deberá financiar las jubilaciones. Al 2024, la esperanza de vida muestra los siguientes valores:

Tabla 1. Esperanza de vida por sexo y tramos de edad. Año 2024.

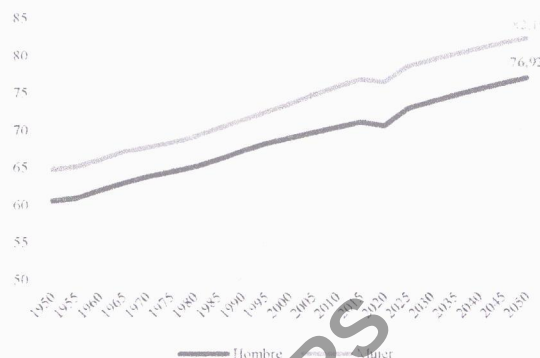
Edades	Hombres	Mujeres
0	72,5	78,1
55	23,7	27,0
60	19,9	22,8
65	16,3	18,9

Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

Adicionalmente, los gráficos 6 y 7 muestran un aumento sostenido en la esperanza de vida al nacer tanto a nivel general como desagregado por sexo, con una proyección de hasta 76,92 años para hombres y 82,19 años para mujeres en 2050.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ARACELY MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Gráfico 6. Estimación y proyección esperanza de vida al nacer (1950-2050)**Gráfico 7. Estimación y proyección esperanza de vida al nacer por sexo (1950-2050)**

Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

3.1.4 Migración

La migración constituye un componente importante de la dinámica demográfica junto con la fecundidad y la esperanza de vida. La tasa de migración neta refleja el saldo migratorio, el cual consiste en la diferencia entre inmigrantes y emigrantes, en relación con la población total.

Gráfico 8. Estimación y proyección tasa de migración (1950-2050)

Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

En el gráfico 8 se puede observar saldos migratorios históricos negativos, lo cual indica una pérdida de la población debido a la emigración. Al respecto, el INE expresa cuanto sigue: "...El estudio de la migración internacional evidenció el mayor volumen de saldo migratorio de los últimos 70 años, impulsado principalmente por la emigración a destinos como Argentina, con un reemplazo paulatino por España..."⁷

Según las proyecciones del INE reflejadas en el gráfico 8, la tendencia va hacia una migración neta cercana a cero. Sobre el punto, el INE informa: "...Se proyecta que el saldo migratorio (la diferencia entre inmigración y

emigración) alcance un crecimiento similar al máximo histórico. Se asume que para 2050, el saldo migratorio se acercará a cero, pero manteniendo el signo negativo. Cabe mencionar que la migración es el componente demográfico más difícil de estimar debido a la falta de datos precisos y actualizados, así como a la complejidad de los movimientos migratorios..."

Por lo tanto, si bien a futuro dicha tendencia de la migración neta podría atenuar parcialmente los efectos del envejecimiento demográfico, su capacidad compensatoria podría verse muy limitada

⁷ Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050. Revisión 2024. INE

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTR
Secretaria del Consejo de Administrac

frente a la baja fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, factores que claramente continúan ejerciendo presión sobre la estructura poblacional.

Infografía 1. Tendencias demográficas del Paraguay



Envejecimiento poblacional

Podría implicar una reducción del potencial de renovación laboral



Equilibrio por sexo

Permite analizar diferencias que inciden en el comportamiento contributivo



Natalidad y fecundidad decreciente

Conlleva que las nuevas generaciones sean cada vez menos numerosas



Aumento de esperanza de vida

Implica que los jubilados y pensionados, en promedio, vivirán más tiempo lo que incrementaría la duración de las prestaciones



La tendencia va hacia una migración neta cercana a cero

Podría atenuar parcialmente los efectos del envejecimiento, aunque limitada por la baja fecundidad y el aumento de la esperanza de vida que siguen mostrando una tendencia dominante

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

3.2 Contexto laboral

El contexto laboral resulta un componente importante en el análisis de los sistemas de seguridad social, ya que refleja las condiciones del mercado de trabajo que determinan la oferta y demanda de empleo dentro de una economía. Estas condiciones inciden de manera directa tanto en los ingresos por contribuciones como en los gastos por beneficios. Comprender la evolución del empleo, la formalidad y los salarios es fundamental para proyectar cotizantes, beneficiarios y, en consecuencia, evaluar la sostenibilidad financiera del seguro social.

3.2.1 Estructura de la Población en la Fuerza de Trabajo (PFT)

La estructura de la PFT revela la composición de la fuerza de trabajo (ocupados y desocupados), lo cual aporta información sobre la dinámica del universo de los potenciales cotizantes al sistema previsional. Además, la tasa de la fuerza de trabajo indica el grado de involucramiento de la población en el mercado laboral. Al 2024, el total de la fuerza laboral asciende a 3.139.430, en donde la fuerza laboral masculina y femenina es de 1.763.152 y 1.376.278, respectivamente.

Durante el período 2017–2024, la tasa de la fuerza de trabajo en Paraguay se ha mantenido relativamente estable, fluctuando entre el 69,2% y el 72,9%, con un valor 71,4% al 2024, lo que indica una PFT constante en términos generales. Esto genera un entorno relativamente predecible para el sistema previsional y propicia las condiciones para fomentar políticas de formalización.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARÍA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Por otro lado, el desglose por sexo, en el periodo analizado, revela una disparidad significativa: la participación de los hombres se sitúa consistentemente entre el 82,2% y el 85,1%, mientras que la de las mujeres permanece entre el 56,9% y el 61,2%, resultando en 82,5% y 60,9% al 2024, respectivamente. Las desigualdades estructurales como baja participación femenina o alta informalidad, podría limitar el crecimiento de la base contributiva.

Gráfico 9. Evolución de la Tasa de la Fuerza de Trabajo total (2017-2024)

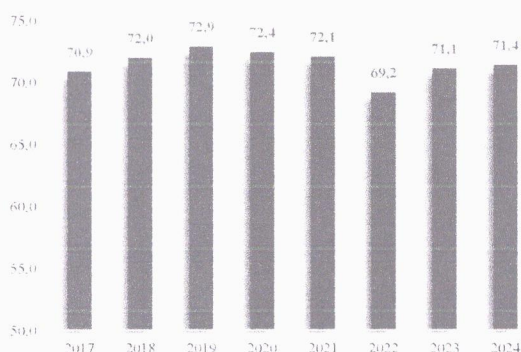
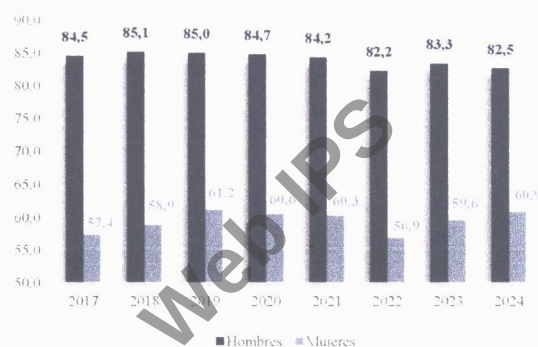


Gráfico 10. Evolución de la Tasa de la Fuerza de Trabajo por sexo (2017-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

3.2.2 Participación laboral

Analizar la participación laboral permite estimar qué proporción de la población en edad de trabajar está efectivamente integrada al mercado laboral, siendo una de las variables utilizadas para proyectar posibles cotizantes al seguro social.

Ocupados y desocupados

Mediante las tasas de ocupación y desocupación se puede evaluar la capacidad del mercado laboral para generar potenciales cotizantes. Los gráficos muestran una evolución positiva del mercado laboral paraguayo entre 2022 y 2024, con una tasa de ocupación creciente y una tasa de desocupación decreciente, que al 2024 muestran valores de 68,1% y 4,6%, de forma respectiva. Esta tendencia sugiere una mejora en la absorción de la fuerza laboral, lo cual es favorable para el sistema previsional, ya que podría implicar un mayor número de potenciales cotizantes.

Gráfico 11. Evolución de la Tasa de Ocupados (2022-2024)

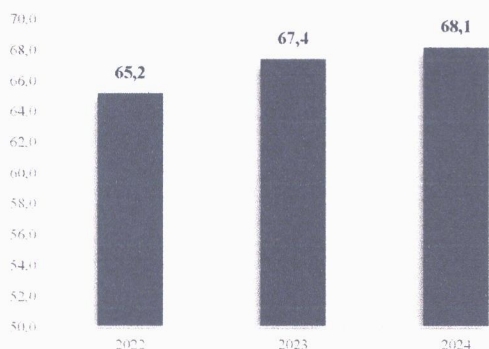
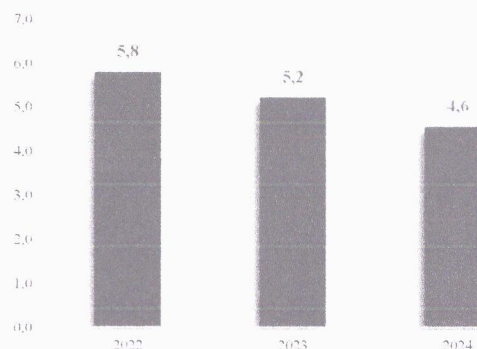


Gráfico 12. Evolución de la Tasa de Desocupados (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABIGAIL MARIACASTRO
Secretaría de la Comisión de Administración

Ocupados y desocupados por sexo

El gráfico 13 de participación laboral por sexo entre 2022 y 2024 evidencia una brecha persistente en la tasa de ocupación, con mayor participación de los hombres respecto a las mujeres. Aunque ambos grupos muestran estabilidad en sus niveles de empleo, esta diferencia limita el crecimiento equitativo de la base contributiva del sistema previsional.

Así también, se observa que en ese mismo período, la tasa de ocupación masculina creció apenas un 1,32%, mientras que la femenina aumentó un 9,14%, lo que indica que el crecimiento en la ocupación total se explica principalmente por el aumento en la ocupación de las mujeres. Este cambio sugiere una mejora en su integración al mercado laboral formal.

Por otra parte, en el gráfico 14 se evidencia que la tasa de desocupación por sexo muestra una tendencia decreciente tanto en hombres como en mujeres. No obstante, las mujeres presentan consistentemente tasas más altas: 7,1% en 2022 frente a 4,9% en hombres, y 5,2% en 2024 frente a 4,1%. Esta diferencia podría deberse a barreras estructurales en el acceso femenino al empleo, lo que impacta directamente en la capacidad de cotización al sistema previsional.

Gráfico 13. Evolución de la Tasa de Ocupados por sexo (2022-2024)

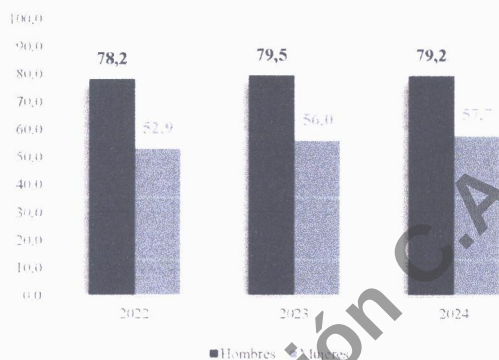
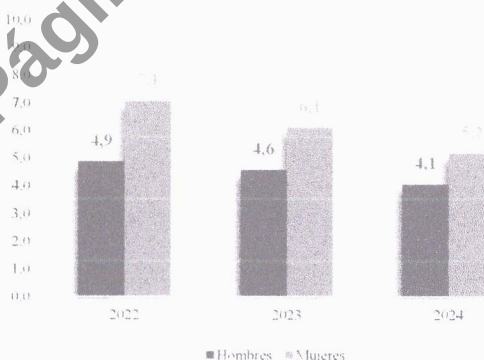


Gráfico 14. Evolución de la Tasa de Desocupados por sexo (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

3.2.3 Principales características socioeconómicas de los ocupados

Las características socioeconómicas de los ocupados inciden en la capacidad de cotización y en la suficiencia de los beneficios jubilatorios. Esta información permite identificar grupos con mayor riesgo de pensiones bajas, proyectar con mayor precisión los ingresos futuros del sistema y orientar políticas que promuevan la formalización y la equidad en el acceso a la jubilación.

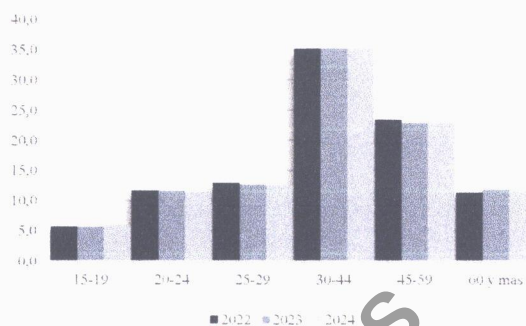
[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA-MARÍA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Ocupados por edad

Los datos de ocupación por edad entre 2022 y 2024 muestran que el grupo de 30 a 44 años concentra la mayor proporción de ocupados, con una participación estable cercana al 35%, lo que lo posiciona como el principal grupo etario contributivo del sistema previsional. La estabilidad observada en los grupos de 45 a 59 años y de 60 años y más sugiere una continuidad en la participación laboral, lo cual es relevante para proyectar la edad efectiva de retiro y la duración de los beneficios jubilatorios.

Gráfico 15. Evolución de la Tasa de Ocupados por edad (2022-2024)



Fuente: INE, Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950-2050 (Rev. 2024).

Ocupados por sectores económicos

Entre 2022 y 2024, la distribución de los ocupados por sectores económicos evidencia una evolución progresiva hacia el sector terciario, cuya participación aumenta del 64,6% al 67,1%. Este crecimiento se concentra principalmente en el subsector de comercio, restaurantes y hoteles, que pasa del 27,0% al 30,2%, reflejando una expansión de actividades vinculadas al consumo y los servicios. En cambio, el subsector de servicios comunales, sociales y personales se mantiene relativamente estable, en torno al 25,8%, lo que sugiere una demanda constante de servicios públicos, educación, salud y asistencia social.

Gráfico 16. Evolución de ocupados por sectores económicos (2022-2024)

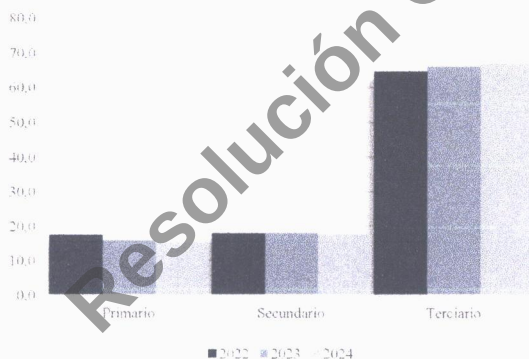
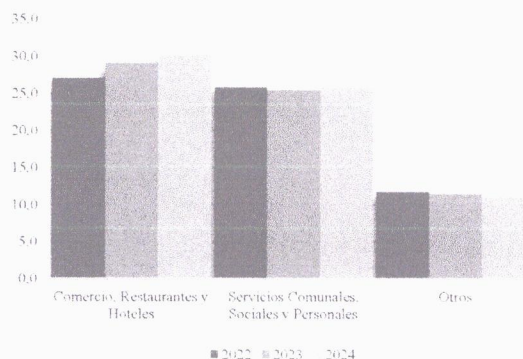


Gráfico 17. Evolución de ocupados – sector terciario (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

De acuerdo con la Carta Orgánica del IPS, los trabajadores del sector privado y los trabajadores domésticos están obligados a cotizar al seguro social del Instituto. En este contexto, el subsector de comercio, restaurantes y hoteles, compuesto mayoritariamente por empleos privados, se convierte en uno de los principales generadores de aportes al sistema previsional del IPS. Por el contrario, el subsector de servicios comunales, sociales y personales, aunque también relevante, la mayoría de ellos no realiza aportes al IPS.

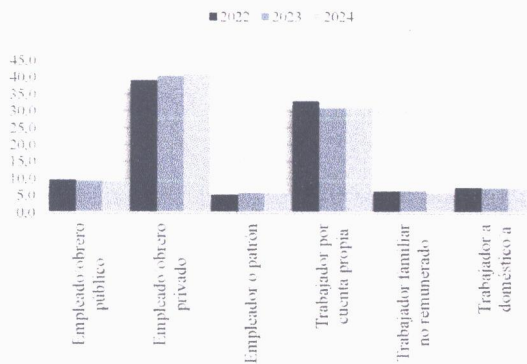
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Desde una perspectiva particular, es importante considerar que el comercio y la hotelería suelen presentar mayores niveles de informalidad y rotación laboral, lo que puede afectar la regularidad y continuidad de los aportes previsionales.

Ocupados por categoría ocupacional

Gráfico 18. Evolución de ocupados por categoría ocupacional (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

El análisis de los ocupados por categoría ocupacional entre 2022 y 2024 muestra que los empleados y obreros del sector privado conforman el grupo más numeroso, representando alrededor del 40% del total. Al ser aportantes obligatorios al régimen general del IPS (que incluye cobertura de salud y jubilación), este segmento se posiciona como el principal aportante del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.

En contraste, los trabajadores por cuenta propia representan alrededor del 30% del total, lo que evidencia una participación significativa. Al ser voluntaria la adhesión al sistema jubilatorio del IPS para esta categoría, esta diferencia

normativa respecto del régimen general tiene un impacto directo en los niveles de cobertura y densidad de cotización.

En cuanto a las demás categorías, la mayoría de los empleados públicos no cotizan al IPS. Por su parte, los trabajadores domésticos, los familiares no remunerados y los empleadores o patrones sí son sujetos del seguro social, aunque representan proporciones menores. No obstante, deben ser incluidos en estrategias de formalización que busquen ampliar la base de cotizantes.

Informalidad laboral

La formalidad laboral es un factor clave para el seguro social, ya que solo los trabajadores formales aportan al sistema. Si una gran parte de los ocupados está en la informalidad, el sistema enfrenta una base contributiva limitada. Los trabajadores formales, al estar registrados y aportar regularmente al régimen general, garantizan ingresos constantes al sistema de jubilaciones. En cambio, la informalidad limita la densidad de cotización, reduce la cobertura previsional y en el largo plazo generaría presiones sobre los recursos del Estado para financiar beneficios no contributivos.

Según el INE, se considera formal a los asalariados que cotizan al sistema de jubilación y pensión, y a los trabajadores independientes registrados en el RUC. Al 2024, la informalidad total asciende al 62,5%.

La definición de ocupación informal adoptada por el INE incluye a:

1. Empleados y obreros públicos: que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión.
2. Empleados u obreros privados: que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión, independiente de la situación de la empresa donde trabaja.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

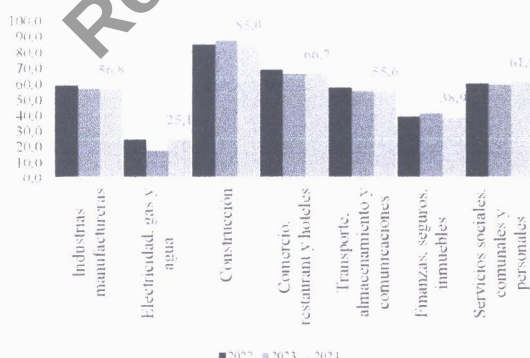
3. Patrones o Empleadores: cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT).
4. Trabajadores por cuenta propia: cuya empresa no está inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT).
5. Trabajadores familiares no remunerados: independientemente de que la empresa donde trabaja tenga o no RUC.
6. Trabajadores/as domésticos/as: que no aportan al sistema de jubilación.

Esta clasificación revela que una parte significativa de la fuerza laboral paraguaya se encuentra fuera del alcance del sistema previsional del IPS.

A pesar de que los empleados privados y los trabajadores domésticos están legalmente obligados a aportar al seguro social del IPS, los datos revelan niveles preocupantes de informalidad dentro de estos grupos. En 2024, el 59,2% de los empleados privados se encontraban en situación informal, lo que significa que más de la mitad no realizaba aportes al sistema de jubilación, a pesar de estar en relación de dependencia. Esta situación es especialmente relevante considerando que este grupo representa el 40,9% del total de ocupados, siendo el segmento más numeroso del mercado laboral.

En el caso de los trabajadores domésticos, aunque constituyen una proporción menor de los ocupados (7,4% en 2024), la informalidad alcanza niveles alarmantes: el 94,8% de ellos no realiza aportes al sistema previsional. Esta alta tasa de incumplimiento, a pesar de la obligatoriedad legal, evidencia una debilidad estructural en la aplicación de las normas y en los mecanismos de fiscalización.

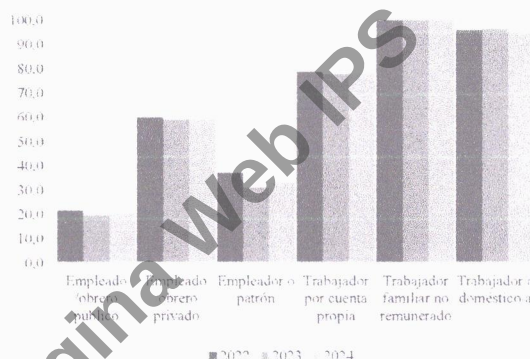
Gráfico 20. Evolución de ocupados informales por rama de actividad (2022-2024)



Fuente: INE, Ocupación informal no agropecuaria (2017; 2022-2024).

informalidad: 85,0% en 2024. Otras actividades como Servicios sociales, comunales y personales

Gráfico 19. Evolución de ocupación informal por categoría ocupacional (2022-2024)



Fuente: INE, Ocupación informal no agropecuaria (2017; 2022-2024).

Por otra parte, el análisis de la informalidad laboral por rama de actividad revela que el sector económico terciario; especialmente el subsector de comercio, restaurantes y hoteles; concentra una alta proporción de ocupados informales. En 2024, el 66,7% de los trabajadores en este subsector se encontraban en situación informal, lo que representa un desafío significativo para el sistema previsional del IPS, considerando que este es uno de los sectores con mayor peso en el mercado laboral paraguayo.

Por otro lado, la rama de actividad Construcción muestra la tasa más alta de

(61,5%) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (55,6%), también presentan niveles elevados de informalidad.

Esta persistente informalidad en sectores con alta concentración de trabajadores limita la capacidad del IPS para ampliar su base de cotizantes, especialmente en grupos que deberían estar aportando de forma obligatoria.

3.2.4 Ingreso laboral

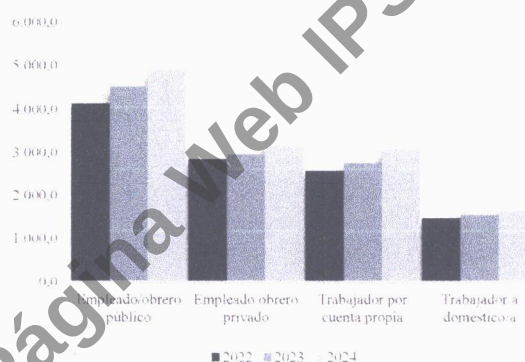
El ingreso laboral es un componente central para el seguro social ya que determina la capacidad contributiva de los trabajadores. Entre 2022 y 2024, los ingresos mensuales promedio de los ocupados mostraron una tendencia creciente en todas las categorías ocupacionales. Los empleados privados, principales aportantes al sistema previsional del IPS, experimentaron un aumento alcanzando un promedio de ₡ 3.138.900 en 2024.

Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia, con ingresos promedio levemente más bajos y aportes voluntarios, pasaron de ₡ 2.551.500 a ₡ 3.074.000, mientras que los trabajadores domésticos sujetos al seguro obligatorio del IPS, pero con alta informalidad, mantuvieron los ingresos más bajos del mercado, con un promedio de ₡ 1.648.700 en 2024.

Finalmente, los empleados públicos registraron los ingresos más altos, pasando de ₡ 4.115.300 en 2022 a ₡ 4.907.700 en 2024, lo que refleja una mejora sostenida en su capacidad contributiva, aunque la mayoría de este grupo no cotiza al IPS.

En el contexto del mercado laboral paraguayo, la evolución del salario mínimo legal y del ingreso mensual promedio adquiere especial relevancia para el seguro social administrado por el IPS. Mientras el salario mínimo establece el piso legal para los aportes obligatorios, el ingreso promedio permite proyectar los ingresos futuros del sistema y estimar los beneficios jubilatorios. En un país donde gran parte de los trabajadores se desempeñan en actividades de baja productividad y con ingresos cercanos al mínimo, el seguimiento de estos indicadores resulta clave para evaluar la capacidad contributiva real.

Gráfico 21. Evolución de promedio de ingresos mensual corriente (en miles de guaraníes) de ocupados por categoría ocupacional (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABIGAIL MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Gráfico 22. Comparativo de promedio de ingreso mensual corriente de ocupados por principales categorías ocupacionales vs Salario Mínimo Legal Vigente (en miles de guaraníes) (2022-2024)

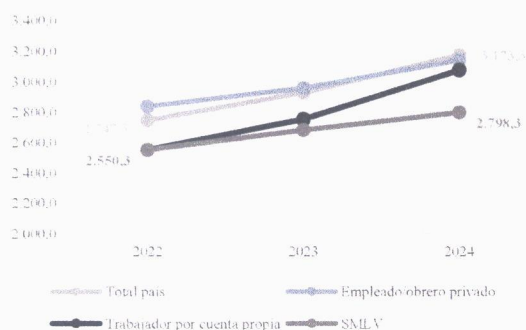
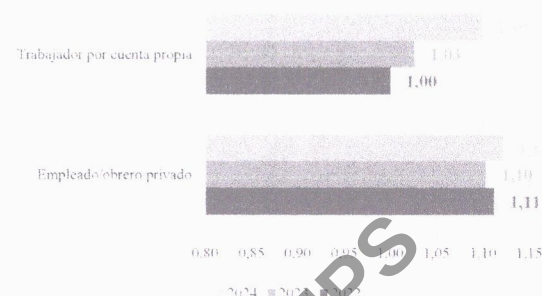


Gráfico 23. Evolución de ratio promedio de ingreso mensual corriente de ocupados por principales categorías ocupacionales sobre Salario Mínimo Legal Vigente (en miles de guaraníes) (2022-2024)



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

Entre 2022 y 2024, tanto el ingreso mensual promedio como el salario mínimo legal vigente mostraron una tendencia creciente, aunque con ritmos distintos. El ingreso promedio total del país pasó de ₡ 2.747.300 a ₡ 3.173.300, mientras que el salario mínimo aumentó de ₡ 2.550.300 a ₡ 2.798.300. Esta evolución indica que, aunque los ingresos laborales mejoraron en términos nominales, el salario mínimo se mantuvo relativamente cercano al promedio, representando entre el 88 % y el 93 % del ingreso medio.

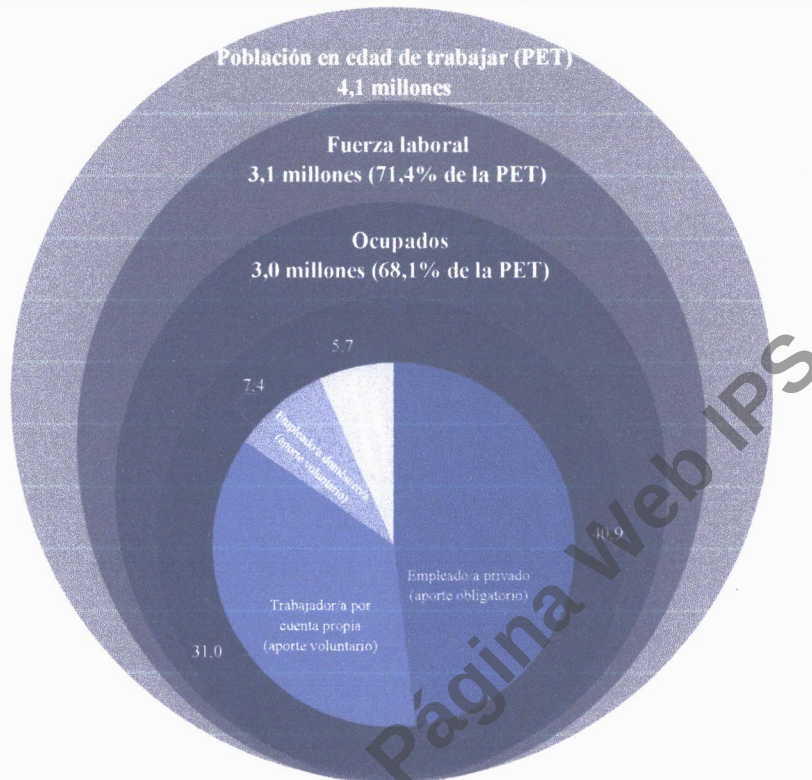
Al observar los ingresos por categoría ocupacional, se destaca que los empleados privados y los trabajadores por cuenta propia concentran la mayor parte de la población ocupada, lo que los convierte en actores clave para el sistema previsional. Ambos grupos mostraron incrementos sostenidos en sus ingresos durante el período analizado. El gráfico 23 muestra el ratio entre el ingreso mensual promedio de estas categorías y el salario mínimo legal vigente, lo que permite evaluar cuán cerca se encuentran los ingresos reales del piso salarial legal. Entre 2022 y 2024, los empleados privados mantuvieron un ingreso de 11–12 % superior al salario mínimo, mientras que los trabajadores por cuenta propia pasaron de una paridad (1,00) a un ratio de 1,10, reflejando una mejora progresiva.

Esta relación evidencia una estructura salarial comprimida, donde una gran parte de los trabajadores gana cerca del mínimo, lo cual limita la capacidad de recaudación y podría afectar la sostenibilidad financiera del régimen de jubilaciones.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. ANA-MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Infografía 2. Composición de la PET



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Infografía 3. Principales características de los ocupados en Paraguay

	Edad: entre 30-44 años Este grupo etario representa el principal grupo contributivo del sistema previsional
Principal sector económico: terciario – comercio, restaurantes y hoteles Suelen presentar mayores niveles de informalidad y rotación laboral, lo que puede afectar la regularidad y continuidad de los aportes previsionales	
	Categorías ocupacionales predominantes: empleados privados y trabajadores por cuenta propia Los empleados privados son los más numerosos y el principal grupo de cotizantes por su aporte obligatorio, seguidos por los trabajadores independientes con aporte voluntario. Esta diferencia normativa impacta directamente en la cobertura y la densidad de cotización.
Informalidad: 59% de los empleados privados son informales Limita la capacidad del IPS de ampliar la base de cotizantes	
	Ingresos laborales: estructura salarial comprimida cercana al SMLV Limita la capacidad contributiva al sistema previsional

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA-MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

3.3 Contexto económico - financiero

El presente capítulo tiene como objetivo describir el entorno económico en el cual opera el sistema de jubilaciones y pensiones del IPS. El análisis del contexto económico es esencial, ya que variables como el PIB, la inflación y las tasas de interés, relacionadas al rendimiento de las inversiones, proporcionan el marco necesario para la formulación de hipótesis actuariales coherentes y fundamentadas.

Comprender estas dinámicas permite proyectar con mayor precisión los ingresos por contribuciones, los egresos por beneficios y los riesgos asociados, contribuyendo así a una evaluación más robusta.

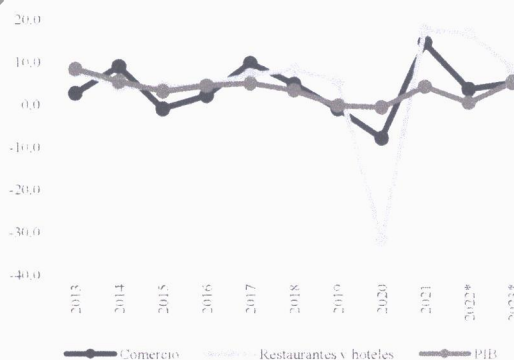
3.3.1 Producto Interno Bruto

El Producto Interno Bruto (PIB) es el principal indicador del desempeño económico y determina la capacidad de generación de empleo formal y salarios, factores clave para la base contributiva del IPS. Su análisis permite proyectar ingresos futuros y evaluar riesgos derivados de fluctuaciones económicas, especialmente en sectores que concentran la mayor parte de los cotizantes.

Gráfico 24. Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes de comprador en millones de dólares (2013 - 2023)



Gráfico 25. Evolución de las variaciones porcentuales del PIB y de las actividades económicas Comercio y Restaurantes y hoteles (2013-2023)



Fuentes: BCP, Estudios Económicos - Gerencia de Estadísticas Económicas, Departamento de Cuentas Nacionales.
BCP, Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay.

* Cifras preliminares sujetas a revisión

Entre 2013 y 2023, el PIB de Paraguay a precios constantes creció de USD 38.067 millones a USD 50.306 millones, con una variación acumulada del 32%. El crecimiento anual mostró ciclos de expansión (2013–2018), contracción (2019–2020) y recuperación (2021–2023), destacando el repunte del 5,0% en 2023 tras la desaceleración del 2022 (0,2%).

Las actividades de Comercio y Restaurantes y Hoteles, que concentran gran parte del empleo privado y aportes al IPS, exhibieron variaciones más pronunciadas que el PIB: comercio alcanzó picos de crecimiento en 2014 (8,8%), 2017 (9,6%) y 2021 (14,3%), pero cayó en 2020 (-8,1%), mientras que restaurantes y hoteles sufrieron una contracción histórica en 2020 (-32%) seguida de una recuperación explosiva en 2021 (17,3%) y 2022 (16,6%).

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

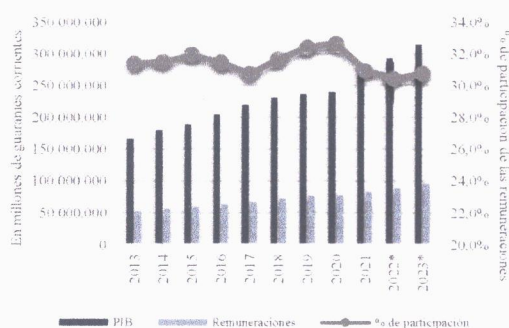
[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

En cuanto a la estructura económica, el sector comercio ha mantenido una participación relevante en el PIB, oscilando entre 10% y 11% en el periodo analizado, mientras que restaurantes y hoteles aportan alrededor del 2,4%. Sumados, representan más del 13% del PIB, consolidándose como uno de los pilares del sector servicios.

La marcada sensibilidad de estos sectores frente al ciclo económico sugiere que el desempeño de comercio y servicios podría influir de manera relevante en la base contributiva del IPS, lo que generaría cierta exposición a variaciones macroeconómicas.

3.3.2 Las remuneraciones de asalariados con respecto al PIB

Gráfico 26. Evolución de la participación de las remuneraciones de asalariados en el PIB (2013-2023)



Fuente: BCP, Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay.

* Cifras preliminares sujetas a revisión.

El PIB por enfoque del ingreso permite comprender cómo se distribuye la generación de valor en la economía entre los distintos factores productivos. Las proyecciones actuariales consideran no solo el crecimiento económico agregado, sino también la distribución del ingreso, incorporando hipótesis sobre la evolución de la masa salarial y su relación con el PIB.

Entre 2013 y 2023, las remuneraciones de asalariados en Paraguay crecieron de ₡ 52,2 billones a ₡ 96,6 billones, lo que representa un incremento nominal del 85%. Este crecimiento refleja una expansión sostenida de la masa salarial en términos absolutos, acompañando el

aumento del PIB. Sin embargo, la participación relativa de las remuneraciones en el PIB se ha mantenido estable, fluctuando entre 30% y 32,6%, con un pico en 2020 y una ligera reducción en los últimos años (30,7% en 2023).

Esta estabilidad indica que, aunque la economía crece, la proporción correspondiente a salarios no ha aumentado significativamente, lo que sugiere que el crecimiento del PIB se explica en gran medida por otros componentes. Para el sistema previsional del IPS, este comportamiento es relevante porque las contribuciones se calculan sobre las remuneraciones: un aumento absoluto podría fortalecer la base contributiva. Sin embargo, es importante advertir que, una participación estable implica que el crecimiento económico no necesariamente se traduce en un incremento proporcional de aportes.

3.3.3 Inflación

La inflación constituye una de las variables macroeconómicas más determinantes en la sostenibilidad financiera del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones. Su comportamiento incide directamente en el poder adquisitivo de las prestaciones, la evolución de la base contributiva y la rentabilidad real de las inversiones del Fondo.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ASISTENTE ADMINISTRATIVO
Secretaría del Consejo de Administración

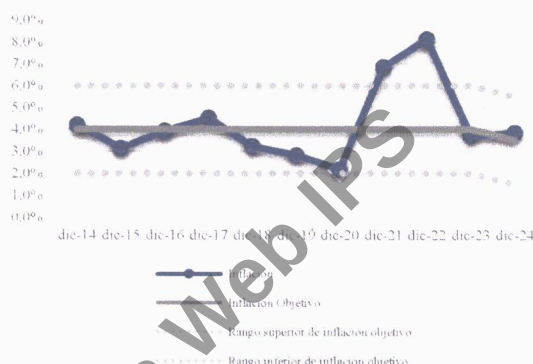
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

Análisis Histórico: Inflación vs. Meta y Rangos Objetivo

El BCP establece una inflación objetivo del 4% anual, con un rango de tolerancia entre 2% y 6% (excepto en diciembre 2024, donde se ajustó a 3,5% con límites de 1,5% y 5,5%). Al comparar la inflación observada con estos parámetros, se identifican los siguientes patrones:

- 2014-2019: Inflación moderada (2,8% a 4,5%), dentro del rango objetivo, lo que favoreció la estabilidad del Fondo de Reserva.
- 2020: Inflación mínima (2,2%), por debajo del rango inferior, reflejando efectos de la pandemia y menor presión sobre reajustes.
- 2021-2022: Episodio inflacionario significativo (6,8% y 8,1%), sobrepasando el rango superior, lo que generó incrementos en el haber jubilatorio y presión sobre el Fondo de Reserva.
- 2023-2024: Retorno a niveles moderados (3,7% y 3,8%), alineados con la meta revisada.

Gráfico 27. Evolución del IPC, inflación objetivo y rangos de tolerancia (2014-2024)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP)

Este comportamiento evidencia que, aunque la política monetaria busca estabilidad, shocks externos pueden alterar las proyecciones, dada la condición de economía pequeña y abierta que caracteriza a Paraguay.

Tabla 2. Impacto de la inflación en componentes clave del Sistema

Componente	Impacto de la inflación
Haber jubilatorio inicial	El cálculo del haber jubilatorio se basa en salarios históricos actualizados. Una inflación elevada incrementa el valor nominal de los salarios, elevando el costo inicial de las prestaciones.
Reajuste anual de jubilaciones	Conforme a la normativa vigente, las jubilaciones se reajustan considerando la variación del IPC. Periodos de alta inflación implican mayores incrementos, afectando el flujo de egresos.
Rentabilidad real de las reservas	La inflación erosiona el rendimiento real de las inversiones del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones. Si la rentabilidad nominal no supera la inflación, se produce pérdida de poder adquisitivo.
Base contributiva	La inflación incide en la evolución del SMLV y, por ende, en las contribuciones. Aunque esto incrementa ingresos, el efecto puede ser neutralizado por mayores egresos si la inflación es persistente.
Haber mínimo jubilatorio	Según la Ley el haber mínimo jubilatorio no puede ser inferior al 33 % del SMLV, el cual se ajusta con cada incremento del SMLV y además debe actualizarse anualmente conforme al IPC.
Beneficio adicional anual (BAA)	Si bien su cálculo nominal no se ve afectado por la inflación, esta incide plenamente en su valor real, ya que el monto se determina como la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año. En consecuencia, cualquier aumento en los haberes jubilatorios se traslada directamente al BAA.

3.3.4 Tasas de interés

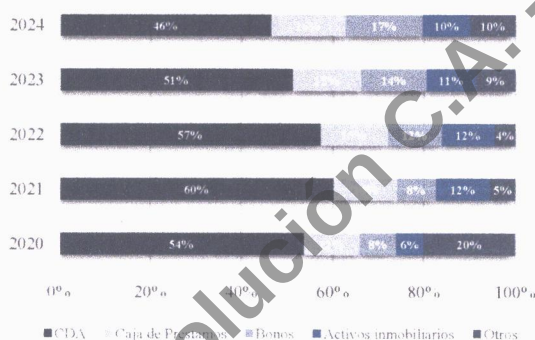
El FCJP del Instituto constituye el pilar financiero para el pago de las prestaciones jubilatorias. El fondo de reserva, por su parte, corresponde a los recursos acumulados del FCJP destinados exclusivamente a garantizar dichas prestaciones. Estas reservas se incrementan mediante el superávit corriente (diferencia positiva entre ingresos por aportes obrero-patronales y egresos por pagos de jubilaciones y pensiones) y por las rentas generadas por las inversiones.

La normativa establece que las inversiones del Instituto deben realizarse bajo criterios estrictos de seguridad, plazo, garantía y rentabilidad. Asimismo, dispone que las inversiones financieras obtengan un rendimiento similar al de las tasas pasivas del sistema bancario, mientras que las inversiones inmobiliarias no deben presentar un rendimiento medio inferior a la tasa actuarial.

La tasa de interés constituye una variable estratégica en la gestión del FCJP, dado que determina la rentabilidad nominal de las inversiones y, por ende, influye en la capacidad del sistema para cumplir sus compromisos futuros. En ese sentido, el comportamiento de las tasas de interés del portafolio de inversiones está condicionado por factores como el plazo, el tipo de activo, entre otros, lo que hace indispensable analizar la composición de este.

Composición del portafolio de inversiones

Gráfico 28. Evolución del portafolio de inversiones por tipo de activo (2020 - 2024)



Fuente: Unidad de Análisis Técnico, Financiero e Inmobiliario,
Dirección de Inversiones, Instituto de Previsión Social.

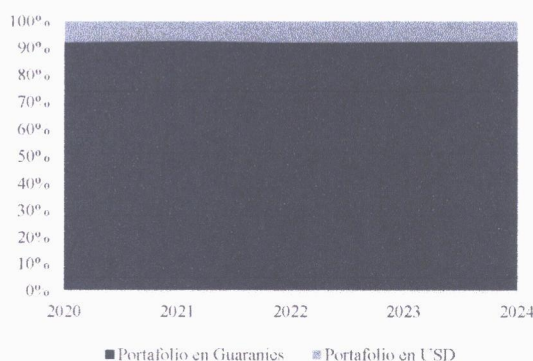
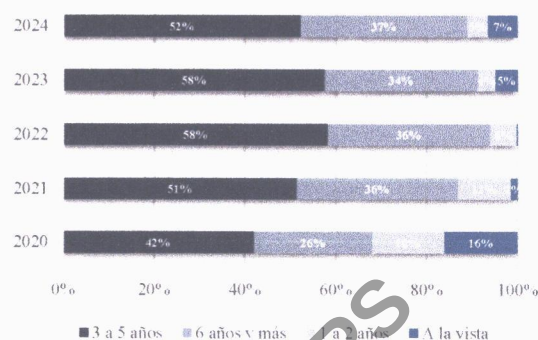
En los últimos cinco años, la estructura del portafolio ha estado dominada por los Certificados de Depósito de Ahorro (CDA), con una participación promedio del 54 %, seguidos por Caja de Préstamos con un 14 %. En términos de moneda, más del 90 % de las inversiones se concentran en guaraníes, lo que reduce la exposición cambiaria, pero vincula la rentabilidad a las condiciones del mercado local. Respecto al plazo, aproximadamente el 52 % de los activos se ubican entre 3 a 5 años, mientras que el 34 % corresponde a inversiones de 6 años o más.

Esta composición implica que el análisis de las tasas de interés debe enfocarse en las

tendencias de las tasas pasivas del sistema financiero, especialmente las aplicadas a CDA en horizontes de mediano y largo plazo.

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
ABEYANA MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Gráfico 29. Evolución del portafolio de inversiones por moneda (2020 - 2024)**Gráfico 30. Evolución del portafolio de inversiones por plazo (2020 - 2024)**

Fuente: Unidad de Análisis Técnico, Financiero e Inmobiliario, Dirección de Inversiones, Instituto de Previsión Social.

Tasa de política monetaria y tasas de interés de mercado

Dentro de este marco de análisis, también se hace relevante comprender la política monetaria, la cual desempeña un papel central en la determinación de las tasas de interés del mercado.

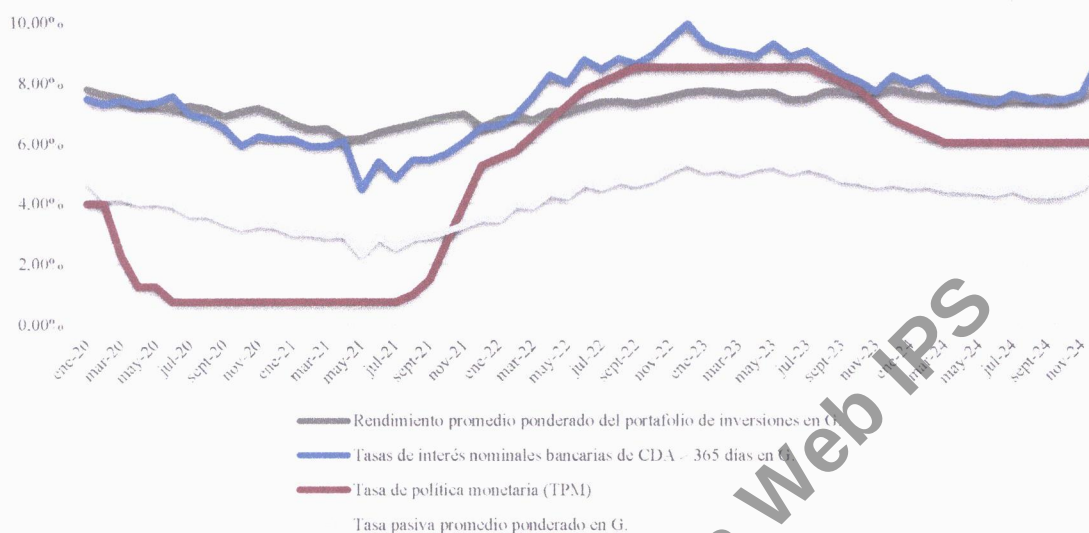
En Paraguay, el BCP conduce su política monetaria bajo un esquema de metas de inflación. Para implementar este esquema, el BCP utiliza como instrumento la tasa de política monetaria (TPM), que influye inicialmente en la liquidez del sistema financiero y en las tasas de interés del mercado. La TPM actúa como referencia para las operaciones interbancarias y condiciona las tasas que los bancos aplican tanto a créditos como a depósitos.

Cabe mencionar que de acuerdo con estudios del BCP, el horizonte de política monetaria se ubica entre 18 y 24 meses, lo que significa que las decisiones tomadas hoy se reflejan en la economía casi dos años después.

Este efecto es especialmente relevante para el FCJP, dado que la rentabilidad de instrumentos como los CDA, que representan una parte significativa del portafolio, depende directamente de la evolución de las tasas pasivas del sistema financiero, las cuales se utilizan como referencia para las colocaciones en CDA. Por ello, comprender estas dinámicas es clave para proyectar la rentabilidad futura.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
ABE ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Gráfico 31. Comparativo de tasas de mercado vs TPM vs rendimiento del portafolio de inversiones (2020 - 2024)

Unidad de Análisis Técnico, Financiero e Inmobiliario, Dirección de Inversiones, Instituto de Previsión Social.

Fuentes: BCP, Informe de Indicadores Financieros.

BCP, Tasa de Política Monetaria.

El gráfico 31 muestra que entre 2020 y mediados de 2021 la TPM se redujo drásticamente para estimular la economía, alcanzando mínimos históricos cercanos al 0,75 %. Este ajuste se transmitió gradualmente a las tasas pasivas y a los CDA, que descendieron de forma sostenida, afectando el portafolio de inversiones con menores retornos.

A partir de 2022, la TPM inició un ciclo alcista para contener la inflación, llegando a niveles superiores al 8 % en 2023. Este incremento se incidió de manera progresiva en las tasas pasivas y en los CDA, que mostraron un repunte marcado elevando también el rendimiento del portafolio. Sin embargo, la respuesta no fue inmediata ni proporcional, debido a la estructura del portafolio con predominio de inversiones a mediano y largo plazo y a los propios procesos internos para efectivizar las inversiones, lo que genera rezagos en el impacto de las tasas.

En síntesis, la TPM incide directamente en las tasas de mercado y, por ende, en la rentabilidad del portafolio previsional. Un aumento en la TPM tiende a mejorar el rendimiento de instrumentos como los CDA, mientras que reducciones prolongadas presionan a la baja los retornos. Por ello, el análisis prospectivo de la TPM y su transmisión a las tasas pasivas resulta importante para la planificación financiera de las inversiones.

Rendimiento real de las inversiones

En un contexto de inflación variable y cambios en la política monetaria, la relación entre tasa de interés y rendimiento real adquiere especial relevancia. La tasa de interés nominal es el porcentaje que indica el rendimiento del dinero sin considerar el efecto de la inflación. Por su parte, la tasa de interés real ajusta la tasa nominal por la inflación, mostrando el incremento efectivo en la capacidad de compra. Se calcula aproximadamente como:

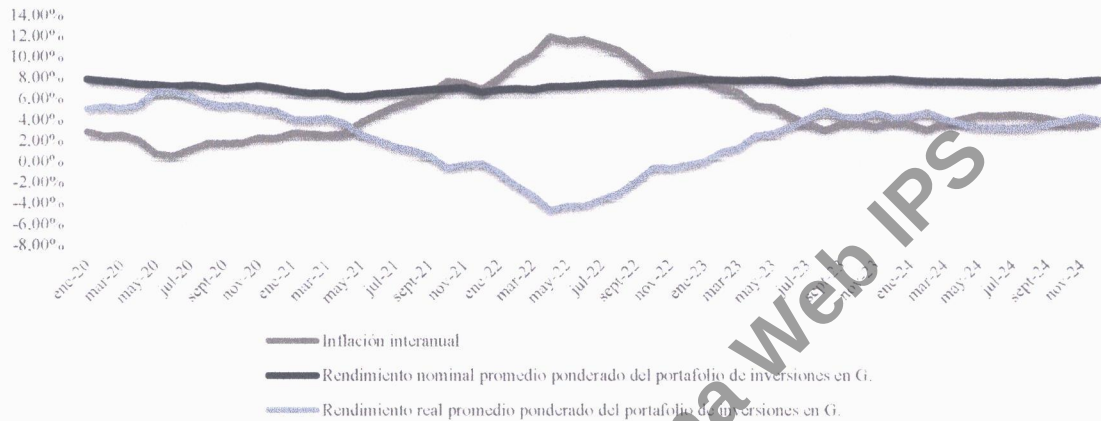
$$\text{Tasa real} \approx \text{Tasa nominal} - \text{Inflación}$$

José G. Velázquez F.
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

ANA-MARIA CASTRO
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
A66 ANA-MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

Esta diferencia es relevante para el FCJP, ya que su objetivo es preservar el valor real de los recursos para cubrir obligaciones futuras. Analizar únicamente tasas nominales puede llevar a conclusiones erróneas sobre la rentabilidad real del portafolio.

Gráfico 32. Comparativo de inflación interanual, rendimiento nominal y rendimiento real de las inversiones (2020 - 2024)



Fuentes: Unidad de Análisis Técnico, Financiero e Inmobiliario, Dirección de Inversiones, Instituto de Previsión Social.
BCP, Índice de Precios al Consumidor (IPC).

En el gráfico 32 se observa cómo las expectativas de inflación y las condiciones del mercado monetario inciden en el poder adquisitivo real de los rendimientos financieros. Durante el período analizado, el rendimiento nominal promedio del portafolio se mantuvo relativamente estable, oscilando entre 7% y 8%. Esta estabilidad indica que, pese a perturbaciones inflacionarias significativas, las tasas nominales de las inversiones no reaccionaron de manera inmediata ni proporcional a los picos de precios.

Por otro lado, la inflación interanual mostró una marcada volatilidad, con un incremento abrupto a mediados de 2022 que alcanzó cerca del 12 %. Este aumento respondió a presiones globales derivadas de la pandemia y eventos geopolíticos como la invasión rusa de Ucrania, que afectaron cadenas de suministro y precios de energía y alimentos. Como consecuencia, el rendimiento real (ajustado por inflación) reflejó esta dinámica: en períodos de baja inflación (2020-2021 y 2023-2024) se mantuvo positivo y cercano al nominal, mientras que en el pico inflacionario de 2022 cayó a valores negativos cercanos al -5%, evidenciando que tasas nominales relativamente superiores al promedio de mercado no garantizan rentabilidad efectiva cuando la inflación supera los retornos financieros.

Desde 2023, la inflación comenzó a moderarse, convergiendo hacia niveles del 4%, lo que permitió recuperar el rendimiento real, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis inflacionaria. El rendimiento nominal se mantuvo estable en torno al 6% y 7%, pero la mejora en la tasa real responde principalmente a la reducción de la inflación.

Este análisis demuestra que la rentabilidad nominal por sí sola no garantiza la preservación del valor real del fondo en escenarios de alta volatilidad inflacionaria. Por ello, es necesario incorporar estrategias que consideren la evolución del IPC y las proyecciones inflacionarias, priorizando instrumentos que ofrezcan cobertura frente a la inflación y diversificación en activos capaces de mantener su valor real en el largo plazo.

4 Principales datos sociodemográficos del IPS

4.1 Cotizantes activos⁸

4.1.1 Evolución de cotizantes total y por sexo

Gráfico 33. Evolución de la cantidad de cotizantes activos total y por sexo (en miles) (2004-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

Durante el período analizado, el total de cotizantes del IPS aumentó de 191.095 en 2004 a 878.212 en 2024, lo que representa un crecimiento acumulado superior al 360%. El incremento fue particularmente significativo entre 2008 y 2011, con tasas anuales que alcanzaron picos del 15% y 17%. En los últimos años, el crecimiento se estabilizó entre el 2% y el 6%, registrándose una disminución en 2020 (-0,85%) atribuida a los efectos económicos de la pandemia de COVID-19.

En cuanto a la distribución por género, ambos grupos mostraron incrementos sostenidos; sin embargo, la participación femenina pasó del 29% en 2004 al 38% en 2024, mientras que la masculina descendió del 71% al 62%, lo que sugiere una reducción gradual en la brecha de cotizantes por sexo.

4.1.2 Composición de cotizantes por rangos de edad y por sexo

De acuerdo con el gráfico 34, en el año 2024 el total de cotizantes del IPS se concentra principalmente entre los 25 y 39 años, que representan más del 52% del total. El grupo más numeroso es el de 25 a 29 años con 166.649 cotizantes, seguido por 30 a 34 años con 161.057. Esto sugiere que el IPS depende de generaciones jóvenes, lo cual podría ser positivo en el corto plazo para la solvencia del sistema si se mantienen altas tasas de formalidad en estas cohortes. Por

⁸ Se considera cotizante activo a aquella persona que haya realizado al menos un aporte en un año determinado. Los datos corresponden a los aportes efectuados entre enero y diciembre (2004-2024), según el mes en que se haya registrado el aporte. Las bases de datos son dinámicas y pueden variar a medida que se actualizan o se agregan nuevos datos. Por lo tanto, las cifras pueden diferir de las publicadas en otros informes del IPS.

otro lado, entre 50 y 59 años, la participación disminuye progresivamente. En coincidencia con la edad mínima de la jubilación anticipada (55 años) que se encuentra en este rango de edad.

Gráfico 34. Cotizantes por tramo de edad (2024)

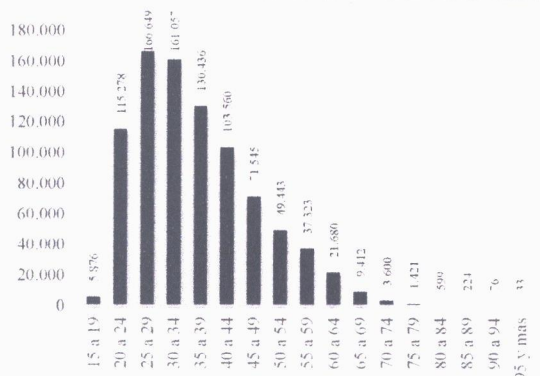
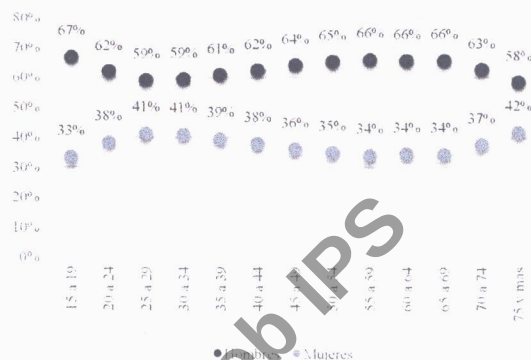


Gráfico 35. Cotizantes por sexo y tramos de edad (2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

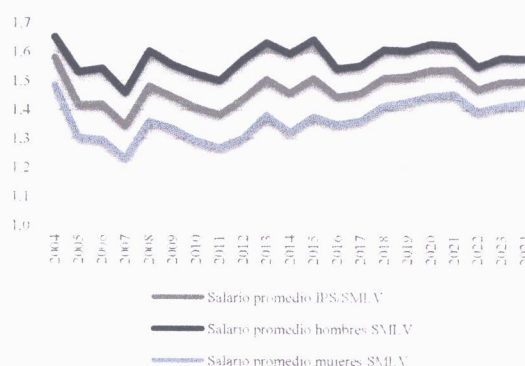
En cuanto a la estructura por sexo, el gráfico 35 muestra que los hombres presentan una participación mayoritaria. Sin embargo, la diferencia no es uniforme en todos los grupos etarios. En las edades más jóvenes (15 a 19 años), la proporción masculina alcanza el 67%, mientras que la femenina es del 33%, reflejando una marcada desigualdad en el inicio de la vida laboral formal. A medida que se avanza hacia los grupos de 25 a 39 años, la brecha se reduce siendo este el rango donde se observa la mayor participación femenina.

A partir de los 40 años, la proporción de mujeres comienza a disminuir de manera sostenida, lo que podría indicar una menor permanencia de las mujeres en el mercado laboral formal en edades medias y avanzadas. No obstante, en los grupos de 65 años y más la brecha se mantiene, aunque con una leve recuperación en los mayores de 75 años, donde las mujeres alcanzan el 42%.

4.2 Salarios de los cotizantes

El análisis de los ratios entre el salario promedio de los cotizantes del IPS y el salario mínimo legal vigente (SMLV) en el período 2004-2024 muestra una estabilidad relativa en los niveles de remuneración respecto al mínimo legal. El promedio de salario general se ha mantenido en torno a 1,4 a 1,6 veces el SMLV, mientras que el salario promedio de los hombres oscila entre 1,5 y 1,7 veces, y el de las mujeres entre 1,3 y 1,5 veces. Esta diferencia evidencia una brecha salarial persistente por género, donde los hombres perciben aproximadamente un 15% a 20% más que las mujeres en relación con el mínimo legal. A pesar de ligeras variaciones a lo largo del

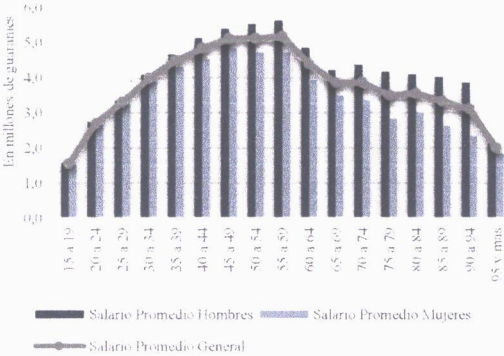
Gráfico 36. Evolución de ratios salario promedio sobre salario mínimo legal vigente (SMLV), general y por sexo (2004-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

tiempo, los ratios se han mantenido estables, lo que indica que el promedio de salario de los cotizantes del IPS ha acompañado los ajustes del salario mínimo, sin cambios significativos en la estructura relativa de ingresos.

Gráfico 37. Salario promedio general y salario promedio por sexo según rango etario (2024)

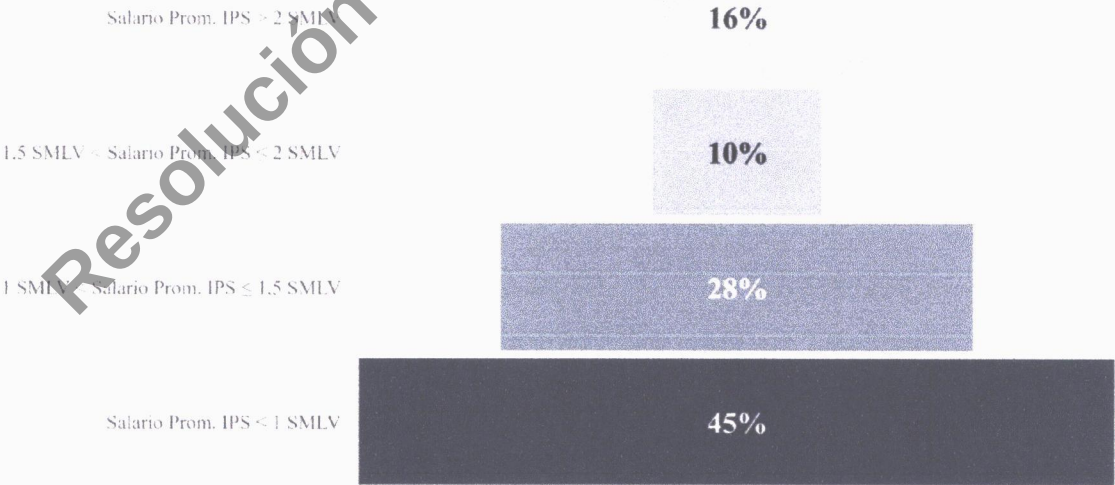


Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

El análisis del salario promedio de los cotizantes del IPS en 2024 evidencia una relación directa entre la edad y el nivel de remuneración, atribuible a factores como mayor experiencia laboral, antigüedad, etc. Los ingresos aumentan progresivamente hasta alcanzar su punto máximo en el rango de 55 a 59 años, con un promedio general de Q 5.158.908. A partir de este grupo, se observa una disminución sostenida de los salarios promedio en las edades superiores, probablemente asociada a la transición hacia empleos menos demandantes y la salida parcial del mercado laboral.

En cuanto a la diferencia por sexo, los hombres presentan salarios promedio superiores en todos los rangos etarios. Esta tendencia indica una brecha salarial persistente, que se mantiene incluso en edades avanzadas.

Gráfico 38. Distribución del salario promedio de cotizantes con relación al Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) (2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

La distribución de los salarios promedio de los cotizantes del IPS en relación con el SMLV para el año 2024 muestra una marcada concentración en los rangos más bajos. El 45% de los cotizantes percibe un salario promedio igual o inferior a 1 SMLV, lo que indica que casi la mitad de los

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALEXANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

cotizantes se encuentra en este rango salarial, lo que sugiere una limitada capacidad adquisitiva para una gran parte de los trabajadores.

Por otro lado, el 28% de los cotizantes tiene ingresos entre 1 y 1,5 SMLV, lo que significa que más de una cuarta parte logra superar el mínimo, aunque sigue en un rango bajo. Sumando ambos grupos, se obtiene que 73% de los cotizantes perciben ingresos que no superan 1,5 veces el salario mínimo, evidenciando una fuerte concentración en los niveles salariales más reducidos.

En contraste, solo el 16% de los cotizantes percibe más de 2 SMLV, mientras que un 10% se ubica entre 1,5 y 2 SMLV. Estos porcentajes muestran que los salarios altos son minoritarios, lo que refleja una estructura salarial desigual, con una base amplia en los niveles mínimos y una cúspide reducida en los rangos superiores.

4.3 Altas de jubilaciones y pensiones⁹

4.3.1 Cantidad de altas de jubilaciones y pensiones

Gráfico 39. Evolución y composición de altas en jubilaciones y pensiones (2008-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

El IPS otorga distintos tipos de beneficios de largo plazo, en función a los riesgos que se encuentran cubiertos. Entre 2008 y 2024, el número total de jubilaciones y pensiones otorgadas por el IPS experimentó un crecimiento sostenido, pasando de 2.477 a 10.336 prestaciones. Este aumento refleja una expansión significativa del sistema previsional, con dos etapas destacadas: un incremento moderado entre 2011 y 2020, y una aceleración marcada a partir de 2021, alcanzando su máximo histórico en 2023 con 11.005.

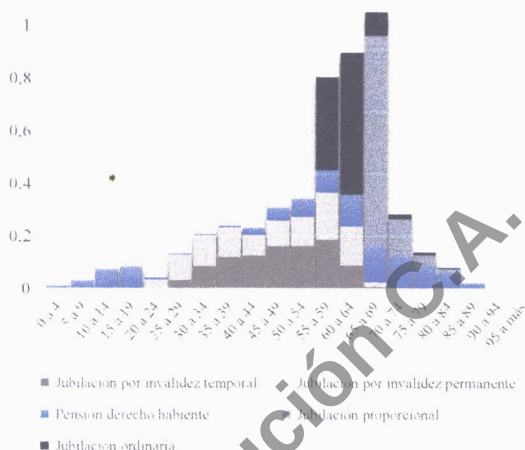
⁹ Las altas de jubilaciones y pensiones son el número de nuevas prestaciones concedidas (jubilación, invalidez, etc.) en un período determinado.

La jubilación ordinaria se mantuvo como la modalidad predominante durante todo el periodo, aunque su participación relativa disminuyó frente al avance de otras categorías. Si bien en 2008 representaba más del 57% del total, en 2024 se ubica en torno al 45%. Por su parte, la jubilación proporcional, inexistente en los primeros años, se consolidó como la segunda modalidad más frecuente, superando las 2.200 prestaciones en 2024. Las pensiones a derechohabientes también registraron un crecimiento significativo, llegando a triplicar su volumen inicial en los últimos años, posiblemente como consecuencia del aumento de defunciones de cotizantes y jubilados durante la pandemia.

Las jubilaciones por invalidez, tanto permanente como temporal, aunque menos significativas en términos absolutos, muestran una tendencia ascendente. La invalidez temporal pasó de 170 casos en 2008 a 595 en 2024, mientras que la permanente alcanzó 443 en el mismo año.

4.3.2 Composición de las altas de jubilaciones y pensiones por rangos etarios

Gráfico 40. Composición de las altas de jubilaciones y pensiones por rangos etarios (2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

La composición de las altas de jubilaciones y pensiones por rango de edad evidencia patrones diferenciados según la modalidad. Las jubilaciones ordinarias se concentran en los rangos de 55 a 64 años, que en conjunto representan casi el 90% de las altas, confirmando que la edad de retiro se ubica en torno a los 60 años. En contraste, las jubilaciones proporcionales se otorgan mayormente en edades más avanzadas: el 80% corresponde al grupo de 65 a 69 años, lo cual es consistente con la edad mínima requerida para dicha modalidad.

Por su parte, las jubilaciones por invalidez, tanto permanente como temporal, se distribuyen entre los 25 y 64 años, con mayor concentración en los rangos de 30 a 59 años.

Finalmente, las pensiones derechohabientes

presentan una composición distinta, con presencia relevante en menores de edad y adolescentes, y en adultos mayores, lo que confirma su carácter de beneficio familiar vinculado a la pérdida del cotizante.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALEXANDRA MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

4.3.3 Monto nominal promedio de las altas en jubilaciones y pensiones

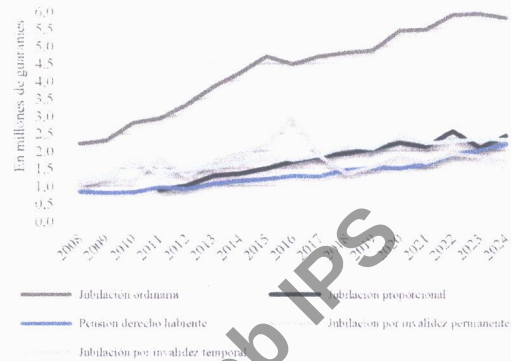
Entre 2008 y 2024, los montos nominales promedio de las jubilaciones y pensiones otorgadas por el IPS registraron un crecimiento sostenido en todas las prestaciones. Este aumento refleja el efecto de las actualizaciones periódicas de los beneficios, junto con otros factores que han impulsado el incremento en los ingresos de los jubilados y pensionados.

La jubilación ordinaria se mantuvo como la prestación con el monto más elevado, pasando de ₡ 2,2 millones en 2008 a más de ₡ 5,8 millones en 2024, con aumentos sostenidos y más acelerados entre el 2020 y el 2021 como consecuencia del alto nivel de inflación que se registró en dicho periodo.

Por su parte, la jubilación proporcional, incorporada en 2011, mostró un crecimiento acelerado, alcanzando más de ₡ 2,4 millones en el último año, lo que evidencia su consolidación como una prestación de largo plazo dentro del sistema previsional.

Las pensiones a derechohabientes, aunque con montos menores, duplicaron su valor en el periodo analizado, llegando a superar los ₡ 2,1 millones en 2024. Las Jubilaciones por Invalidez Permanente presentaron un comportamiento irregular, con un pico excepcional en 2016 que duplicó temporalmente el promedio. No obstante, este hecho puntual no alteró la tendencia general de crecimiento moderado en los años siguientes. Por su parte, las Jubilaciones por Invalidez Temporal mantuvieron una evolución estable y ascendente, acompañando el comportamiento global de las prestaciones.

Gráfico 41. Evolución del monto nominal promedio de las altas por prestaciones (2008-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

Gráfico 42. Evolución del complemento del haber mínimo jubilatorio (2011-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

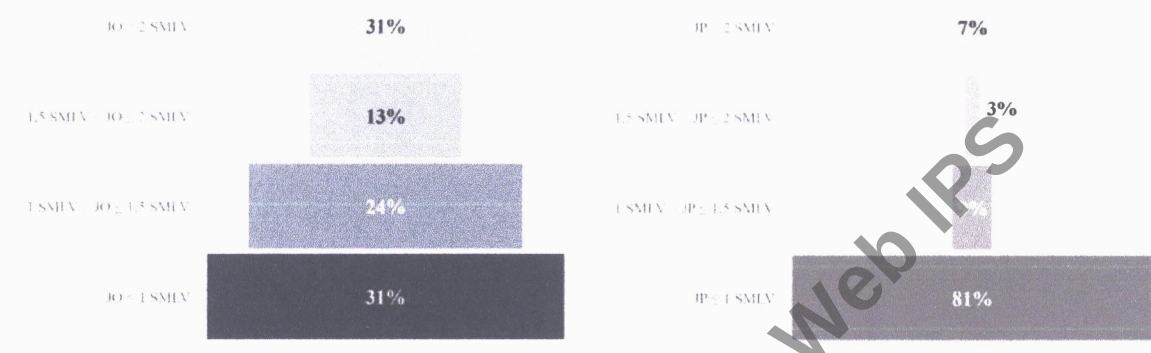
Dentro de las jubilaciones y pensiones mencionadas, existe un beneficio denominado complemento del haber mínimo jubilatorio (CHMJ) que se otorga para garantizar el haber mínimo jubilatorio a aquellos jubilados y pensionados cuyo monto de prestación sea inferior a dicho mínimo. Aunque este complemento representa un monto menor en comparación con las prestaciones, su evolución muestra un comportamiento relevante: entre 2008 y 2019 se mantuvo relativamente estable, con valores cercanos a los ₡ 250.000 - ₡ 300.000, pero a partir de 2020 se observa un crecimiento acelerado, alcanzando un máximo cercano a ₡ 550.000 en 2023, antes de

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

descender ligeramente en 2024. Este cambio de tendencia se debe a las modificaciones del monto del haber mínimo jubilatorio.

Gráfico 43. Distribución del monto nominal promedio con relación al salario mínimo legal vigente (SMLV) – Jubilación Ordinaria (JO) (2024)

Gráfico 44. Distribución del monto nominal promedio con relación al salario mínimo legal vigente (SMLV) – Jubilación Proporcional (JP) (2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

En 2024, las jubilaciones ordinarias, que representan el 45% del total de prestaciones otorgadas por el IPS, muestran una marcada heterogeneidad en sus montos nominales promedio. Aproximadamente el 31% de los beneficiarios percibe más de dos salarios mínimos, mientras que otro 31% recibe un monto igual o inferior al mínimo legal, lo que evidencia una brecha económica significativa dentro de esta modalidad.

Como se ha observado en el apartado salarios de los aportantes, el 73% de la base contributiva no supera 1,5 SMLV, esta estructura plantea riesgos para la sostenibilidad del sistema, ya que los egresos por prestaciones crecen más rápido que los ingresos. Esto ocurre porque las jubilaciones ordinarias incluyen un segmento relevante con montos altos, mientras la mayoría de los aportes provienen de salarios bajos. Esta situación contribuye a la insuficiencia de liquidez que enfrenta actualmente el Fondo y, de mantenerse la tendencia, podría comprometer su solvencia en el mediano plazo.

Por su parte, las jubilaciones proporcionales, que abarcan el 22% de las prestaciones, presentan una situación más crítica: el 81% de los beneficiarios percibe ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, y solo el 7% supera los dos salarios mínimos. Este patrón también se observa en otras prestaciones: el 77% de las pensiones para derechohabientes, el 87% de las jubilaciones por invalidez permanente y el 79% de las jubilaciones por invalidez temporal son menores o iguales al SMLV, lo que evidencia una alta vulnerabilidad económica en estos grupos y refuerza la dependencia del haber mínimo como mecanismo de protección social.

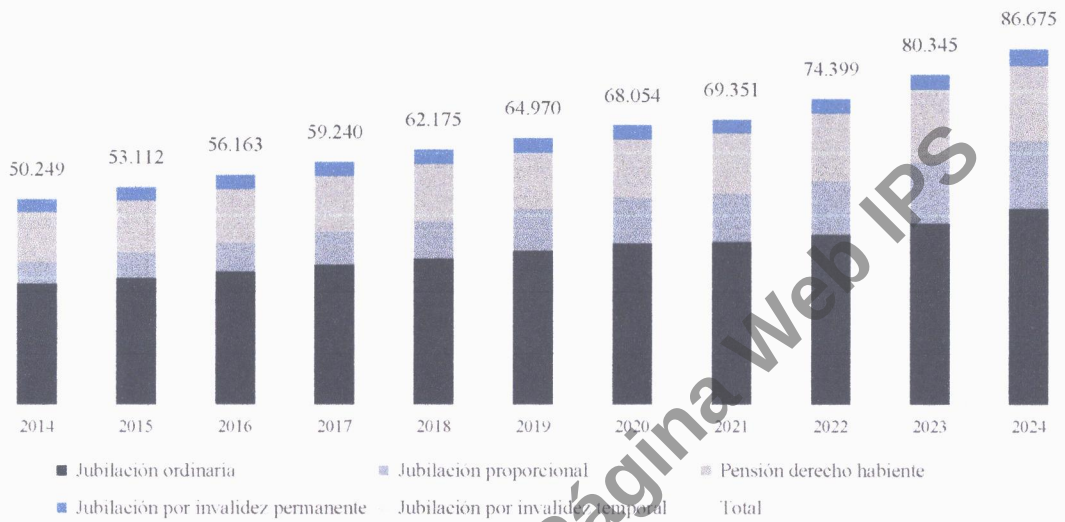
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MARIANA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

4.4 Stock de jubilaciones y pensiones¹⁰

4.4.1 Total anual de jubilaciones y pensiones

Gráfico 45. Evolución y composición del total anual de jubilaciones y pensiones (2014-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

Durante el período analizado, el número total de jubilaciones y pensiones experimentó un crecimiento constante. El stock total pasó de 50.249 en 2014 a 86.675 en 2024, lo que representa un incremento significativo, con un aumento promedio anual de aproximadamente 3.666 nuevas prestaciones.

En cuanto a los diferentes tipos de prestaciones, se observa que las jubilaciones ordinarias y proporcionales fueron las que más contribuyeron al incremento del stock. En 2014, las jubilaciones ordinarias representaban 29.449, mientras que en 2024 este número aumentó a 47.533, con un crecimiento de 18.084 jubilaciones ordinarias en 10 años. Las jubilaciones proporcionales también mostraron un aumento significativo, de 5.281 en 2014 a 16.288 en 2024.

Las pensiones por derechohabiente, que comenzaron con 11.978 en 2014, aumentaron a 18.376 en 2024, experimentando un crecimiento de 6.398 prestaciones. Las jubilaciones por invalidez permanente y temporal también incrementaron su volumen, aunque en menor medida, reflejando un crecimiento más moderado en comparación con las jubilaciones ordinarias y proporcionales.

En resumen, el aumento del stock de jubilaciones y pensiones entre 2014 y 2024 refleja una tendencia clara y sostenida, impulsada principalmente por el crecimiento de las jubilaciones ordinarias y proporcionales.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABE ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

¹⁰ El stock de jubilaciones y pensiones es el total acumulado de prestaciones pagadas en un momento dado.

4.4.2 Monto nominal promedio del stock de jubilaciones y pensiones

Entre 2010 y 2024 se observa un crecimiento sostenido de los montos nominales promedio de las diferentes prestaciones del sistema previsional.

La jubilación ordinaria presenta el aumento más destacado dentro del conjunto de prestaciones. Su valor se incrementa desde aproximadamente ₡ 1,8 millones en 2010 hasta más de ₡ 6 millones en 2024, lo que supone un crecimiento nominal superior al 230%. Este comportamiento refleja la fuerte incidencia de esta categoría sobre el gasto total en prestaciones, dado que representa la mayor cantidad de prestaciones y los haberes más elevados.

En el caso de la jubilación por invalidez permanente, el crecimiento también es significativo, pasando de cerca de ₡ 960 mil en 2010 a más de ₡ 2,1 millones en 2024. La invalidez temporal, por su parte, muestra una evolución más irregular y con picos marcados especialmente entre 2017 y 2019.

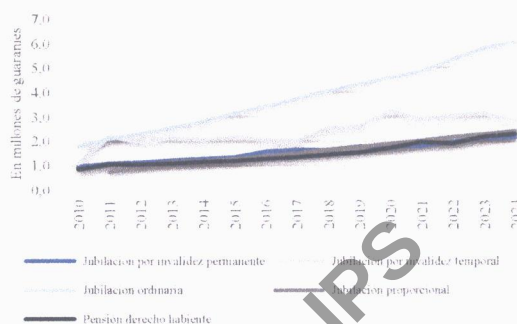
La jubilación proporcional y la pensión derechohabiente exhiben incrementos más moderados en comparación con la jubilación ordinaria, aunque mantienen una tendencia ascendente a lo largo del período. Esto es consistente con su estructura: montos más bajos y una menor ponderación dentro del sistema con respecto a la ordinaria, si bien ambas prestaciones han ganado importancia en términos de cobertura.

Otro componente de gasto asociado a una parte del stock de jubilados y pensionados corresponde al pago por Haber Mínimo Jubilatorio. A partir de 2020, esta prestación registró un cambio relevante en su nivel, primero con el incremento del haber mínimo al 50 % del salario mínimo legal, y posteriormente, en 2021, con su elevación al 75 %. Estas modificaciones se reflejaron en un aumento significativo del valor promedio del CHMJ. No obstante, desde mayo de 2024, el porcentaje volvió a fijarse en el 33% del salario mínimo, lo que contribuyó a moderar y estabilizar la evolución de este componente del gasto previsional.

Uno de los componentes más significativos, y que vale la pena resaltar, que explica el crecimiento sostenido de los montos nominales promedio de las diferentes prestaciones descritas en los párrafos precedentes es el ajuste anual de las jubilaciones y pensiones, los cuales han contribuido a mejorar el nivel de ingresos de los beneficiarios. No obstante, dichos ajustes representan un desafío para la sostenibilidad financiera del Fondo, dado que no todos los trabajadores activos reciben incrementos salariales en línea con la variación del IPC, ya que la legislación vigente únicamente obliga al incremento de los salarios correspondientes al SMLV.

Cabe señalar, finalmente, que tanto el aumento del stock como el incremento de los montos nominales promedio se traducen en un mayor pago en concepto de BAA.

Gráfico 46. Evolución del monto nominal promedio del stock de jubilaciones y pensiones (2010-2024)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS, con base en registros administrativos.

4.5 Cobertura poblacional del IPS¹¹

Durante el año 2024, los aportantes al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS totalizaron 878.212¹² personas de 15 años y más, lo que equivale al 29,31% de la población ocupada total. Ahora bien, considerando que únicamente los empleados del sector privado y los trabajadores del servicio doméstico están obligados a la afiliación y aporte, resulta pertinente evaluar la cobertura sobre esta población específica. Bajo este criterio, los aportantes del IPS en 2024 representan el 55,12% de su población obligada, lo que indica que poco más de la mitad de los trabajadores que deberían contribuir efectivamente lo hacen.

Un aspecto relevante en materia de cobertura es el correspondiente a los trabajadores independientes o por cuenta propia, incorporados de manera voluntaria al sistema de jubilaciones del IPS a partir de 2013. Aunque el número de inscriptos en esta modalidad aún es reducido, es posible calcular una tasa de cobertura que incluya a trabajadores del sector privado, del servicio doméstico y a los trabajadores independientes, obteniéndose así un nivel del 30,6% en 2024. La incorporación de los trabajadores independientes representa una oportunidad para ampliar la cobertura previsional, dado que este grupo constituye una proporción significativa de la fuerza laboral nacional.

Un aumento sostenido en su adhesión permitiría fortalecer la base de cotizantes y reducir las brechas de formalidad, siempre que se acompañe de políticas de incentivo, mecanismos simplificados de inscripción y mayor difusión de los beneficios del sistema.

Tabla 3. Base de datos de cobertura de IPS (2022-2024)

Año	2022	2023	2024
Cotizantes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones	794.994	826.972	878.212
Población ocupada total	2.820.271	2.939.332	2.996.550
Población ocupada del sector privado	1.275.986	1.374.949	1.396.021
Trabajadores domésticos	187.488	191.528	197.294
Trabajadores independientes	1.243.385	1.260.787	1.272.062

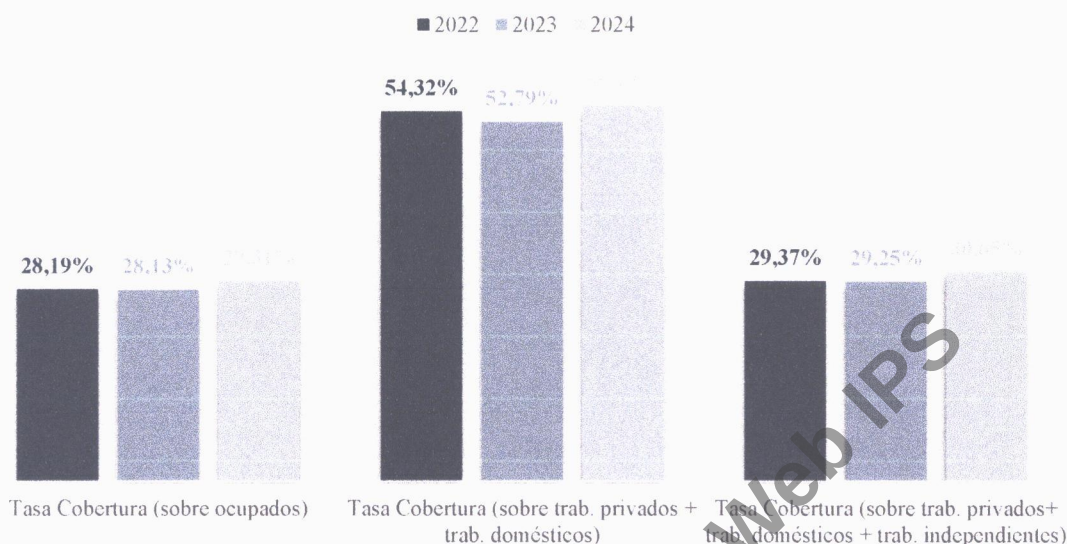
Fuentes: Registros administrativos del IPS.
INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).




¹¹ Con el fin de preservar la comparabilidad estadística de las cifras utilizadas en este informe, el análisis se centra en un periodo más corto y homogéneo, que abarca los años 2020, 2021 y 2022.

¹² Número de aportantes de 15 años y más, que hayan tenido al menos un mes de aporte durante el año 2024. Los datos fueron obtenidos de los registros administrativos del IPS.

Gráfico 47. Evolución por tipo de cobertura del IPS (2022-2024)



Fuentes:

Registros administrativos del IPS.

INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua (2017-2025).

Entre los años 2022 y 2024, el número de cotizantes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones se incrementó de 794.994 a 878.212, mientras que la población ocupada total pasó de 2.820.271 a 2.996.550 en el mismo período. En cuanto a la composición del empleo, la población ocupada del sector privado aumentó de 1.275.986 a 1.396.021, los trabajadores domésticos de 187.488 a 197.294 y los trabajadores independientes de 1.243.385 a 1.272.062.

La tasa de cobertura previsional sobre el total de ocupados se ubicó en 28,19% en 2022, disminuyó levemente a 28,13% en 2023 y aumentó a 29,31% en 2024. Considerando como referencia a los trabajadores del sector privado y a los trabajadores domésticos, la tasa de cobertura fue de 54,32% en 2022, bajó a 52,79% en 2023 y se incrementó a 55,12% en 2024. Al incluir también a los trabajadores independientes, la cobertura alcanzó 29,37% en 2022; 29,25% en 2023 y 30,65% en 2024.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

5 Principales datos financieros del IPS

5.1 Ingresos y egresos

Gráfico 48. Evolución de ingresos y egresos (2018-2024)



Fuente: Elaboración propia de la AAC con datos de la Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

Los ingresos (masa de aportes) presentaron un crecimiento sostenido hasta el año 2019, manteniendo todavía un superávit, aunque ya menor al registrado en 2018. A partir del 2020 se produce un punto de inflexión con la pandemia del covid-19, que ocasionó el confinamiento social, la reducción de los ingresos de las empresas y trabajadores, y consecuentemente, una caída en los aportes al Fondo.

Si bien los ingresos retomaron una senda de crecimiento entre 2021 y 2024, este aumento resultó insuficiente frente al ritmo de expansión de los egresos, por lo que el sistema continuó registrando déficits corrientes en dicho periodo.

En cuanto a los egresos (masa de egresos), el comportamiento fue marcadamente creciente en todo el periodo analizado (2018–2024), incluso durante y después de la pandemia. A partir del 2020, los egresos muestran un crecimiento más acelerado que los ingresos, debido a factores como el reajuste de las jubilaciones y pensiones en función de la inflación (con picos importantes en 2021 y 2022), el aumento del haber mínimo jubilatorio aprobado inicialmente en 2020 y elevado nuevamente en 2021, y el pago del BAA, que genera un salto significativo en el mes de noviembre de cada año, duplicando temporalmente los egresos y llevándolos a superar con amplitud a los ingresos.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABIGAIL MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Gráfico 49. Evolución del superávit/déficit y uso de las rentas (2018-2024)



Fuente: Elaboración propia de la AAC con datos de la Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

El superávit/déficit anual de caja es un indicador de la liquidez del sistema en un año específico, sin embargo, para valorar la solvencia del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones en el mediano y largo plazo, es imprescindible elaborar un cuadro de resultados actuariales que integre las proyecciones demográficas, económicas y normativas.

El análisis del “superávit / déficit corriente”¹³, que representa la diferencia entre los ingresos por aporte obrero-patronal y los egresos por pagos de jubilaciones y pensiones, muestra al cierre de diciembre de 2024 un resultado deficitario. En dicho año, los ingresos por aporte obrero-patronal alcanzaron G 4,491 billones, mientras que los egresos por pagos de jubilaciones y pensiones ascendieron a G 4,965 billones, lo que generó un déficit corriente de G 474.496 millones. Cabe mencionar que los superávits y déficits expuestos incluyen los pagos del BAA y excluyen las rentas de las reservas.

En el gráfico 49 se aprecia claramente que el déficit corriente mantiene una tendencia creciente desde 2020, reflejando el desbalance entre los aportes que ingresan al Fondo y los beneficios jubilatorios pagados. Esta evolución ha implicado una creciente utilización de las rentas del Fondo de Reserva para complementar el financiamiento del sistema, reforzando la dependencia operativa del régimen respecto a este mecanismo de respaldo.

Si bien el monto acumulado del Fondo sigue siendo relevante, el uso recurrente de sus rentas para cubrir déficits operativos limita gradualmente su margen de maniobra. De mantenerse esta dinámica, la función del Fondo como garantía del sistema podría verse comprometida en el largo plazo, a menos que se implementen medidas que reduzcan la presión financiera sobre el régimen o fortalezcan sus fuentes de ingresos.

¹³ A diferencia del superávit/déficit corriente (S/D Cte.), existe **superávit actuarial** cuando el Valor Presente de los Activos (Patrimonio más Valor Presente de los Ingresos Futuros), supera el Valor Presente de los Beneficios (irrevocables y a conceder). En caso contrario, ocurre un **déficit actuarial** cuando el Valor Presente de los Beneficios supera el Valor Presente de los Activos.

5.2 Composición del portafolio de inversiones

En esta sección se presenta un breve resumen de la composición de la cartera financiera del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones a partir de la información suministrada por la Unidad de Análisis Técnico, Financiero e Inmobiliario de la Dirección de Inversiones del IPS.

Al mes de diciembre del año 2024 el portafolio de inversiones expresado en guaraníes ascendía a ₡ 19.066.652.719.043. La rentabilidad promedio ponderado de las inversiones en guaraníes al año 2024 se ubicó en torno al 7,67%, en tanto que en dólares americanos¹⁴ se posicionó alrededor del 5,08%. El plazo promedio de las inversiones es de 4 años, lo cual permite inferir que se cuenta con un grado de liquidez aceptable.

Durante el periodo 2020-2024, el portafolio del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones mostró un crecimiento sostenido, pasando de ₡ 14,0 billones en 2020 a ₡ 19,1 billones en 2024, lo que equivale a un incremento acumulado de aproximadamente 36% en cinco años. La mayor expansión se observó en 2021 (+14%), mientras que en los años posteriores el crecimiento se estabilizó en torno al 6% anual.

Los ingresos por rentas financieras acompañaron este desempeño, aumentando de ₡ 848 mil millones en 2020 a ₡ 1,39 billones en 2024, con variaciones positivas a partir de 2021, lo que refleja la capacidad del portafolio de generar retornos estables y crecientes.

Tabla 4. Evolución del portafolio y de las rentas (2020-2024)

Año	Portafolio (en millones de ₡)	% variación	Rentas (en millones de ₡)	% variación
2020	14.026.317	7%	848.876	-11%
2021	16.057.447	14%	919.602	8%
2022	17.007.761	6%	1.084.256	18%
2023	18.060.186	6%	1.320.717	22%
2024	19.066.652	6%	1.396.384	6%

Fuente: Departamento de Inversiones Financieras de la Dirección de Inversiones.

Respecto a la composición por tipo de activos al cierre de 2024, los recursos se distribuyen de la siguiente manera:

- Instrumentos emitidos o garantizados por bancos e instituciones financieras: 49,83% (₡ 9,5 billones). Dentro de esta categoría, los Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) representan el 46,44%; y los Títulos de crédito (provenientes del Fideicomiso IPS – Fondo de Salud), destinados a obras hospitalarias– un 3,39%.
- Bonos de oferta pública registrados en la Superintendencia de Valores: 17,03% (₡ 3,25 billones).
- Préstamos a afiliados, jubilados y pensionados: 16,26% (₡ 3,1 billones) canalizados a través de la Caja de Préstamos.
- Inversiones inmobiliarias: 10,36% (₡ 1,97 billones) correspondientes a inmuebles de renta.

¹⁴ Hace referencia a la rentabilidad de las inversiones en dólares americanos que se realiza en el Paraguay.

- Caja y equivalentes: 6,52% (€ 1,2 billones) recursos líquidos que no se consideran dentro de los límites del Art. 11 de la Ley N° 7235/2023.

Tabla 5. Composición del portafolio de inversiones por tipo de activos

Activos	Monto (en billones de guaraníes)	% participación
Instrumentos emitidos o garantizados por bancos e instituciones financieras • Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) 46,44% • Títulos de crédito 3,39%	9,50	49,83%
Bonos o títulos de deuda de oferta pública emitidos en el Paraguay	3,25	17,03%
Préstamos a afiliados, jubilados y pensionados	3,10	16,26%
Inversiones inmobiliarias	1,97	10,36%
Caja y equivalentes ¹⁵	1,20	6,52%

Fuente: Departamento de Inversiones Financieras de la Dirección de Inversiones.

En términos de estrategia, la estructura del portafolio evidencia un perfil conservador, respondiendo a la necesidad de preservar la seguridad de los fondos previsionales, garantizar liquidez suficiente y obtener rendimientos estables en el tiempo, conforme a lo establecido en el Régimen de Inversiones de la Ley N° 7235/2023.

Esta política busca equilibrar seguridad, liquidez y rentabilidad, garantizando el respaldo financiero de las obligaciones previsionales.

Para una descripción más profunda y detallada, es posible consultar el sitio web institucional¹⁶ del IPS, en la sección de Inversiones, donde se publican periódicamente los informes y estadísticas correspondientes.



¹⁵ No se consideran dentro de los límites del Art. 11 de la Ley N° 7235/2023.

¹⁶ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=199>

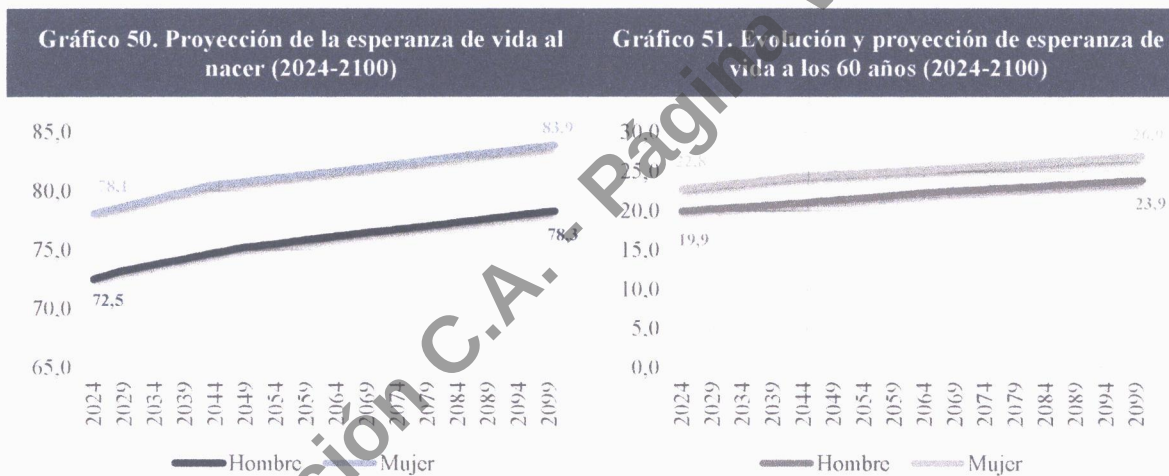
6 Proyecciones actuariales

En las siguientes secciones se presenta una síntesis de los resultados obtenidos en las proyecciones de las variables relacionadas con el sistema de jubilaciones y pensiones del IPS.

En este sentido, es importante aclarar que, lo que se refiere a las proyecciones de población hasta el año 2050 fueron elaboradas y publicadas por el INE, organismo responsable de generar y difundir las cifras oficiales del país. A partir del año 2051 y hasta el 2100, las proyecciones demográficas fueron elaboradas por la Asesoría Actuarial del IPS, con la colaboración del área de Demografía del INE, en particular del Lic. Milciades Britez, coordinador del equipo de proyecciones de población, con el objetivo de asegurar la coherencia metodológica y la consistencia con las proyecciones oficiales vigentes.

6.1 Escenario demográfico

6.1.1 Esperanza de Vida



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

La esperanza de vida en Paraguay muestra una mejora constante a lo largo del tiempo. Esto significa que, en promedio, las personas están viviendo más años, esto podría asociarse entre otras cosas a mejoras en las condiciones de salud, mayor acceso a servicios y avances generales en la calidad de vida.

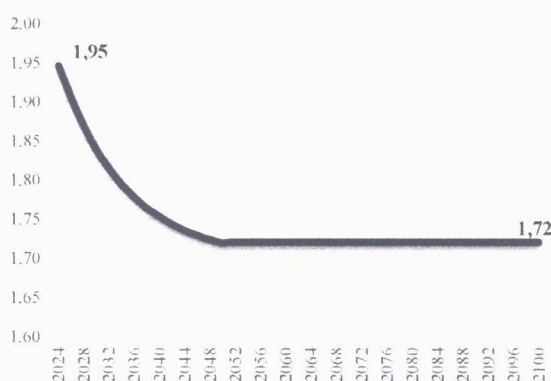
En el año 2024, la esperanza de vida al nacer es de 72,5 años para los hombres y 78,1 años para las mujeres. Según las proyecciones, esta tendencia positiva continuará durante las próximas décadas. Hacia finales del período analizado, los hombres alcanzarían aproximadamente 78,3 años, mientras que las mujeres llegarían a cerca de 83,9 años. La diferencia entre ambos sexos se mantiene estable en torno a los cinco años.

El gráfico 50 refleja de manera clara este avance sostenido. Tanto hombres como mujeres muestran una trayectoria ascendente, lo que confirma que la supervivencia mejoraría de forma gradual a medida que transcurre el tiempo.

En lo que respecta a la esperanza de vida como un indicador empírico de la cantidad de años promedio que el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones deberá financiar a una persona que se retira a los 60 años, las proyecciones muestran un incremento sostenido para dicha edad. Para el año 2024, la esperanza de vida a los 60 años se estima en 19,9 años para los hombres y 22,8 años para las mujeres. Hacia el año 2100, estos valores ascenderían a 23,9 años en los hombres y a 26,9 años en las mujeres, reflejando un aumento gradual y continuo del tiempo promedio que el sistema deberá financiar la jubilación.

6.1.2 Fecundidad

Gráfico 52. Proyección de la tasa global de fecundidad (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

La fecundidad es uno de los indicadores demográficos más complejos de estimar y, al mismo tiempo, uno de los que mayor incidencia tiene sobre el tamaño futuro de la población.

En concordancia con las proyecciones oficiales del INE, se observa una tendencia sostenida de disminución de la Tasa Global de Fecundidad en las próximas décadas¹⁷. La tasa, que actualmente se sitúa en torno a 1,95 hijos por mujer, descendería gradualmente hasta alcanzar aproximadamente 1,72 hijos por mujer hacia 2100, por debajo de la tasa de reemplazo de la población¹⁸.

El gráfico 52 representa dicha trayectoria, evidenciando un descenso inicial más pronunciado, seguido de una fase de estabilización en valores inferiores al nivel de reemplazo poblacional.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

¹⁷ El año objetivo está determinado por el último año de proyección del INE para la Tasa de Fecundidad, a partir de dicho punto se establece la tasa constante hasta el último año de proyección 2100.

¹⁸ De acuerdo con las referencias de la OIT, el nivel de reemplazo de una población se sitúa en 2,1 hijos por mujer. (Plamondon, y otros, 2002).

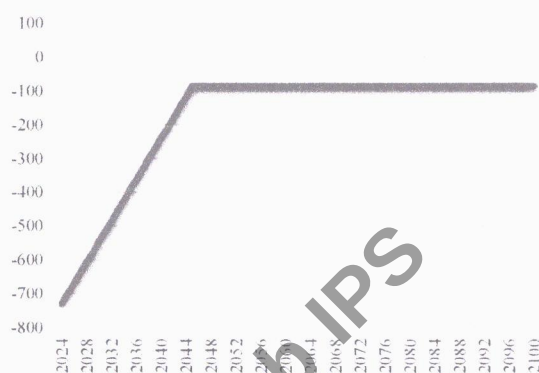
6.1.3 Migraciones

La migración neta resulta de la diferencia entre el número de personas que entran al país (inmigración) y los que salen (emigración), y refleja el impacto de los movimientos poblacionales sobre el tamaño y la estructura de la población residente.

El comportamiento histórico muestra saldos migratorios consistentemente negativos. En este sentido, el INE ha señalado que la migración internacional reciente registra uno de los mayores niveles de saldo negativo de las últimas décadas, impulsado principalmente por flujos emigratorios hacia países de la región y, en menor medida, hacia destinos extrarregionales.

La proyección utilizada en este informe, alineada con los supuestos del INE, indica una rápida atenuación del saldo migratorio negativo desde el año base, con una convergencia progresiva hacia valores próximos a cero, alrededor de 2045. A partir de ese punto, se asume un saldo migratorio prácticamente nulo y estable hasta el año 2100, lo que implica que la migración pasaría a desempeñar un papel neutral en la dinámica demográfica de largo plazo.

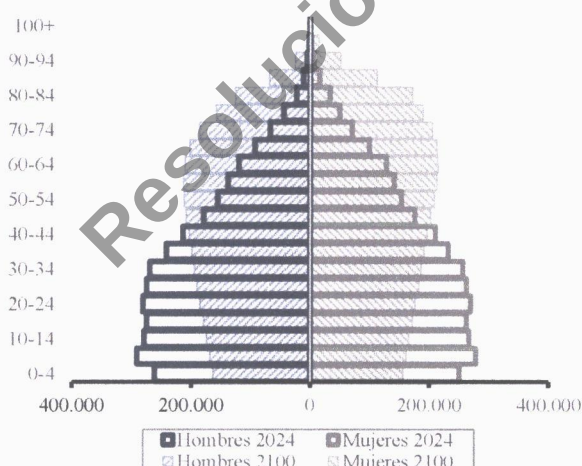
Gráfico 53. Proyección de la tasa neta de la migración (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

6.1.4 Población

Gráfico 54. Comparativa población 2024 vs 2100



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

La estructura de la población experimentará un cambio significativo a lo largo del período proyectado. La pirámide poblacional, que en la actualidad conserva una forma más cercana a la estructura triangular, irá evolucionando hacia un perfil marcadamente más rectangular, rasgo típico de poblaciones en proceso de envejecimiento.

Los resultados muestran que la composición por grupos de edad será sustancialmente distinta entre la situación actual y la proyectada para el año 2100. En particular, se observa un notable ensanchamiento de los tramos de mayor edad, reflejando el incremento sostenido de la población adulta mayor y la consecuente transformación en la

dinámica demográfica del país.

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. YANA MARTA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

La proyección de la estructura de la población por grandes grupos de edad muestra cambios significativos a lo largo del período analizado. En el año 2024, las personas de 65 años y más representan aproximadamente 7,5% del total, porcentaje que aumentaría de manera sostenida hasta alcanzar alrededor de 24,7% en el año 2100.

En contraste, la participación del grupo de 0-14 años presenta una reducción marcada, pasando de 25,5% en 2024 a 14,8% en 2100, lo que implica una disminución cercana a 11 puntos porcentuales en el horizonte de proyección.

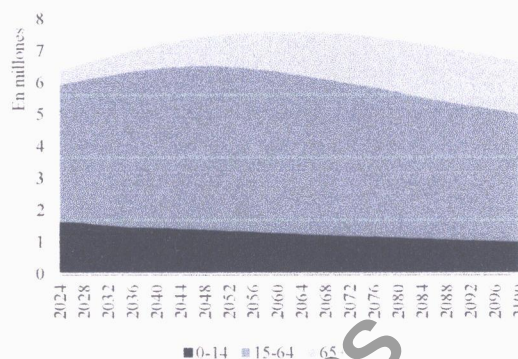
Por su parte, el grupo de 15-64 años, que actualmente constituye 67,0% de la población, experimentaría una reducción progresiva, situándose en torno a 60,5% hacia el final del período. Estos resultados reflejan una transformación estructural consistente con el avance del envejecimiento demográfico y la reducción sostenida del peso relativo de los grupos más jóvenes.

Gráfico 56. Proyección de la población según sexo (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Gráfico 55. Evolución demográfica (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

En 2024, la población total se sitúa en torno a 6,38 millones de personas, con valores muy similares entre hombres y mujeres, sin evidenciar brechas significativas. Las proyecciones muestran un crecimiento moderado que alcanza su punto máximo hacia mediados del período, impulsando la población total a niveles próximos a 7 millones para el 2100. Tanto la población masculina como la femenina siguen esta misma trayectoria, manteniendo diferencias mínimas entre ambas durante todo el horizonte de proyección.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Msc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALYAN MARI CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

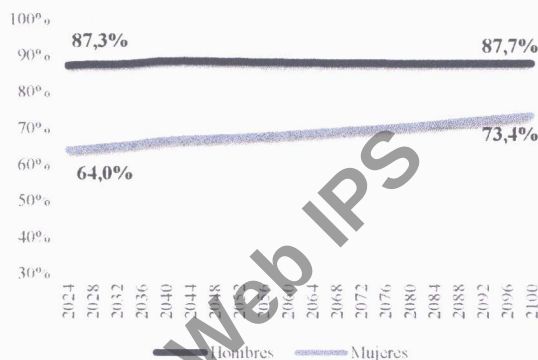
6.2 Escenario laboral

6.2.1 Tasa de participación laboral¹⁹

En relación con la tasa de participación laboral por sexo, se observa que la participación de los hombres se mantiene relativamente estable a lo largo de todo el periodo de proyección, con variaciones mínimas en torno a niveles cercanos al 88%. En contraste, la tasa correspondiente a las mujeres muestra una tendencia creciente, registrando un incremento acumulado cercano al 9% entre el inicio y el final del horizonte proyectado.

Este comportamiento responde al aumento sostenido de la participación femenina en el mercado laboral durante los últimos años, fenómeno que se proyecta continuará en el largo plazo. Como resultado, se anticipa una reducción gradual de la brecha entre hombres y mujeres, aunque persiste una diferencia estructural que se atenúa hacia el final del periodo analizado.

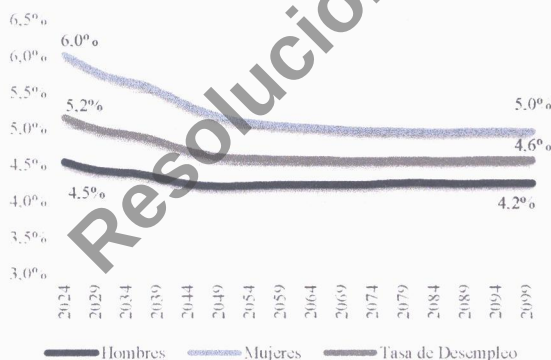
Gráfico 57. Proyección de la tasa de participación laboral 15-69 años (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

6.2.2 Desocupación

Gráfico 58. Proyección de la tasa de desempleo 15-69 años (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

De acuerdo con las proyecciones, la tasa de desempleo global muestra una leve pero sostenida disminución a lo largo del periodo analizado, pasando de 5,2% en 2024 a 4,6% hacia el año 2100.

Esta tendencia descendente también se observa al desagregar por sexo. En el caso de las mujeres, la tasa se reduciría de 6,0% a aproximadamente 5,0%, reflejando una mejora gradual en su inserción al mercado laboral. Por su parte, la tasa de desempleo de los hombres descendería de 4,5% a 4,2%; mostrando una reducción más moderada pero igualmente consistente a lo largo del horizonte de

proyección.

Si bien ambos grupos muestran una tendencia decreciente, la brecha entre mujeres y hombres tiende a acotarse ligeramente en el largo plazo.

¹⁹ De acuerdo con la metodología de la OIT, la población en edad de trabajar se define como la población de 15 años y más (International Labour Organization, 2018). Para efectos del presente estudio actuarial, se adopta el rango etario 15-69 años, atendiendo a la relevancia económica de la participación laboral en dichas edades.

6.2.3 Cobertura

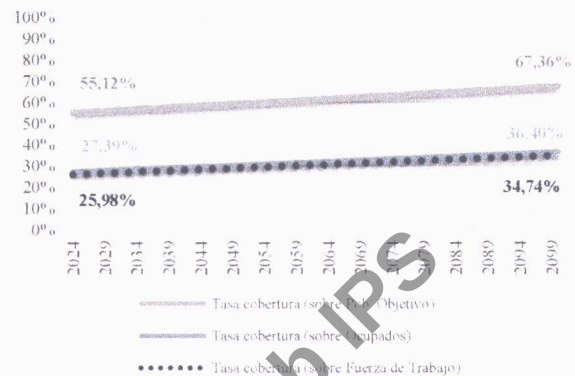
Las proyecciones muestran un crecimiento gradual de la cobertura previsional del IPS a lo largo del período 2024–2100. En lo que respecta a la Población Objetivo, la tasa de cobertura pasa de aproximadamente 55,12% en 2024 a aproximadamente 67,36% hacia 2100, esto reflejaría un aumento gradual en el alcance contributivo sobre este grupo.

Cuando se observa la cobertura del IPS respecto a la Población Ocupada, la tendencia también es ascendente. La tasa se incrementa desde cerca de 27,39% en 2024 hasta alcanzar alrededor de 36,40% hacia 2100, evidenciando un avance sostenido, pero que estaría condicionado por la composición general del empleo y los niveles de formalidad.

De manera similar, la cobertura sobre la Fuerza de Trabajo presenta una evolución positiva, pasando de un nivel cercano al 25,98% en 2024 hasta ubicarse alrededor del 34,74% al final de la proyección.

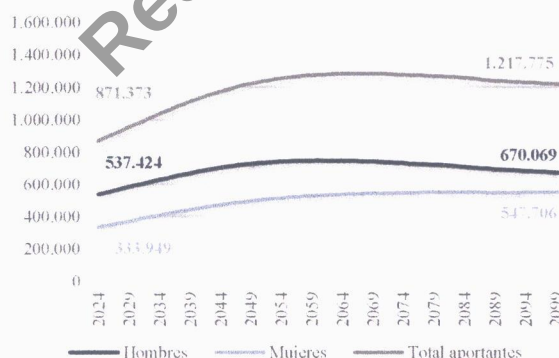
Es importante recordar que la población objetivo del IPS está conformada por una parte de la población ocupada, compuesta mayoritariamente por empleados del sector privado y trabajadores del servicio doméstico, lo que explica que la tasa de cobertura de este segmento (cobertura sobre población objetivo) presente valores superiores a los del resto de los indicadores. En efecto, la proyección muestra que la cobertura dentro de la población ocupada obligada tiende a converger, hacia el horizonte del estudio, a niveles cercanos al 67,36 %, reflejando un escenario de mayor formalización y cumplimiento de la normativa previsional.

Gráfico 59. Proyección de la Tasa de Cobertura del IPS (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Gráfico 60. Proyección de la cantidad de cotizantes (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

En el año 2024, el número total de cotizantes del IPS de entre 15 y 69 años asciende aproximadamente a 871.373 personas, de las cuales 537.424 corresponden a hombres (61,7%) y 333.949 a mujeres (38,3%). Conforme a las proyecciones, para el año 2100 se estima que la cantidad de aportantes en ese mismo rango etario alcanzaría aproximadamente 1.217.775 personas, lo que representa un incremento importante respecto al nivel actual. De este total proyectado, 670.069 serían hombres (55,0%) y 547.706 mujeres (45,0%), evidenciando una reducción de la brecha por sexo y una mayor participación relativa de las mujeres en el sistema

previsional.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
ANA-MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

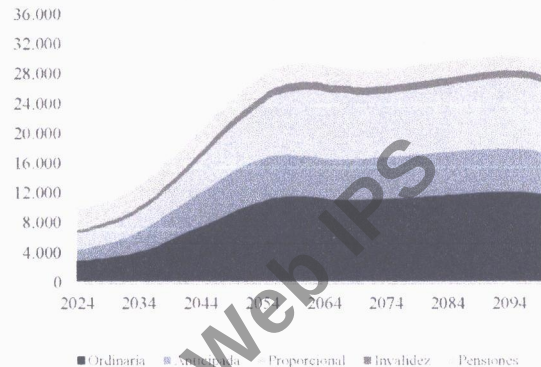
6.3 Pensiones

6.3.1 Altas de jubilaciones y pensiones

En 2024, el IPS otorgó alrededor de 10.000 nuevos beneficios de jubilaciones y pensiones. A partir de ese año, las proyecciones muestran un crecimiento progresivo en la cantidad de nuevas altas, concentrado principalmente en la jubilación ordinaria y en la jubilación proporcional, que serían las prestaciones con mayor número de beneficios otorgados. En contraste, la jubilación anticipada, la jubilación por invalidez y las pensiones presentarían incrementos más moderados y, por lo tanto, un menor peso relativo en el total de beneficios.

Hacia finales del período proyectado, el número anual de nuevos beneficios se elevaría de manera considerable, pudiendo alcanzar cerca de 29.000 altas hacia el año 2100. Este crecimiento implicaría mayores compromisos financieros para el sistema, por lo que, desde una perspectiva actuarial, será clave reforzar la base contributiva, optimizar las inversiones y revisar periódicamente las condiciones del régimen, con el objetivo de preservar la sostenibilidad del Fondo en el largo plazo.

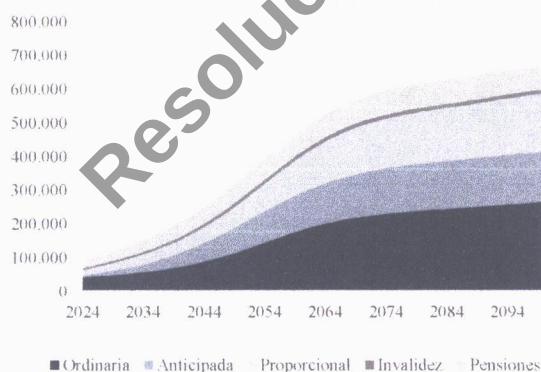
Gráfico 61. Proyección de la cantidad de altas en jubilaciones y pensiones (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

6.3.2 Stock de jubilaciones y pensiones

Gráfico 62. Proyección de la cantidad de stock en jubilaciones y pensiones (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

En diciembre de 2024, el IPS registró alrededor de 87.000 beneficios pagados por jubilaciones y pensiones. De acuerdo con las proyecciones, este número crecerá de manera sostenida durante las próximas décadas, hasta superar los 668.000 beneficios hacia el año 2100. Eso significa que, de mantenerse las tendencias demográficas y de otorgamiento de beneficios, la cantidad de prestaciones podría multiplicarse por más de ocho respecto a los niveles actuales.

El gráfico muestra claramente cómo, a lo largo del tiempo, todas las modalidades de jubilaciones y pensiones aumentan de forma gradual. Entre ellas destacan la jubilación ordinaria, las otorgadas por la ley proporcional y las pensiones, que explican gran parte del crecimiento total previsto.

José G. Velázquez F.
INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

6.4 Resultados financieros

Uno de los objetivos principales de este estudio es obtener proyecciones que reflejen de la mejor manera posible el futuro del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones administrado por el IPS. Para ello, se realizaron ajustes en algunos módulos del modelo genérico de la OIT, con el fin de adecuarlo a las características propias del IPS. Estos ajustes buscan que los resultados de los distintos escenarios sean coherentes con su funcionamiento actual, especialmente en lo referente a los beneficios otorgados, las condiciones de acceso y variables clave como los ingresos por aportes y la rentabilidad del Fondo de Reserva.

Con el fin de mostrar un modelo de proyección lo más ajustado posible a la realidad institucional, se presentan primero los resultados de la Valuación Actuarial Base, definidos bajo las siguientes condiciones iniciales:

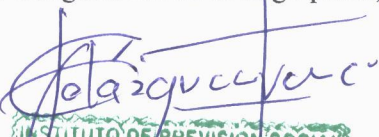
- Aporte del Estado igual a cero.
- Pago de 12 haberes mensuales por jubilaciones y pensiones más el BAA (es decir, un decimotercer pago).
- Una alícuota de 12,5% del total de aportes destinado al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.
- Piso mínimo de jubilación de 33% del SMI/V.
- Implementación gradual de la Ley N° 7446/24.

Posteriormente, se muestran las proyecciones de ingresos, egresos, resultado corriente y evolución del Fondo de Reserva calculadas bajo este escenario base.

6.4.1 Ingresos (recaudación por aporte obrero-patronal)

Para estimar las recaudaciones obrero-patronales, se considera la masa salarial total proyectada para 12 meses y se le aplica la alícuota del 12,5%. De este cálculo surgen los ingresos por aportes, cuyos resultados se presentan también como porcentaje del PIB.

El propósito de analizar los ingresos (y los gastos) del Fondo como proporción del PIB consiste en dimensionar su peso dentro de la economía. Este indicador brinda una referencia sobre la magnitud de los recursos necesarios para sostener el sistema previsional, así como la capacidad del país para respaldar estas obligaciones en el largo plazo, en caso de ser necesario.

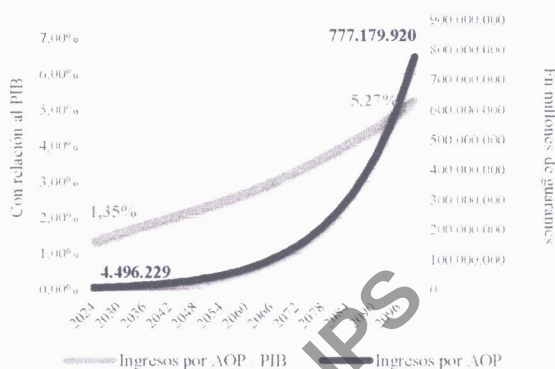

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABG. ANA-MARIA CASTRO
Secretaría del Consejo de Administración

De acuerdo con el gráfico 63, en el año 2024 los ingresos por aportes equivalen aproximadamente al 1,35% del PIB, y hacia el 2100 ascendería a cerca del 5,27% del PIB. Esto significa que, en el escenario proyectado, los ingresos del Fondo se mantendrían por debajo del 6% de la economía nacional hacia el final del periodo.

La evolución observada muestra un crecimiento lento pero constante cuando se la expresa como porcentaje del PIB. Sin embargo, al analizar los valores absolutos, el incremento es mucho más marcado a partir de la segunda mitad del horizonte de estudio, esto podría relacionarse con la ampliación progresiva de la base contributiva contemplada en el modelo.

Gráfico 63. Recaudación por Aporte Obrero Patronal como % del PIB y en valores nominales (2024-2100)

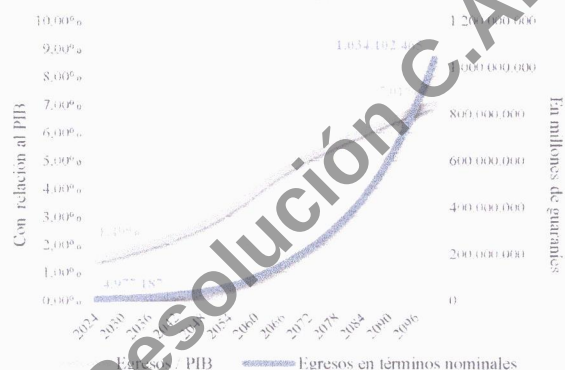


Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

6.4.2 Egresos por pagos de jubilaciones y pensiones

Evolución de los egresos por jubilaciones y pensiones

Gráfico 64. Egresos por jubilaciones y pensiones como % del PIB y en valores nominales (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

En cuanto al gasto por prestaciones, incluyendo el pago del BAA, las proyecciones muestran un incremento gradual y más acelerado que los ingresos a lo largo del tiempo. Para el año 2024, el egreso total del régimen asciende a aproximadamente 1,49% del PIB.

Este valor crece de forma continua durante el horizonte de análisis y, hacia el año 2100, alcanzaría aproximadamente el 7,01% del PIB. En términos relativos, esto refleja un peso cada vez mayor del sistema previsional dentro de la economía nacional.

Al igual que ocurre con los ingresos, cuando los egresos se expresan en términos nominales, el

incremento resulta notablemente más acelerado a partir de la segunda mitad del período proyectado. Esta evolución podría estar relacionada con el aumento en el número de beneficiarios y la creciente demanda de prestaciones, lo cual podría ser resultado de una población con una estructura demográfica más envejecida, sumado a la actualización anual de los haberes jubilatorios en línea con la inflación.

En comparación, tanto los ingresos por aportes como los egresos por prestaciones evolucionan en la misma dirección, es decir, aumentan con el paso del tiempo, pero la brecha entre ingresos y gastos se amplía gradualmente. Esto supone una presión creciente sobre el financiamiento del

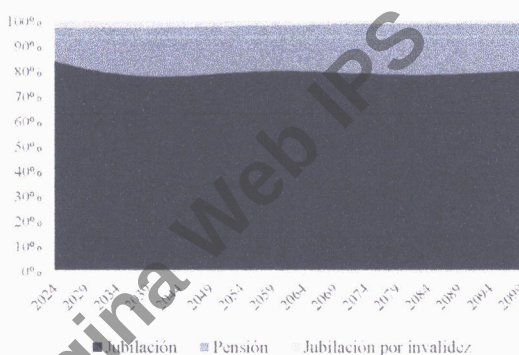
sistema previsional, dado que el incremento proyectado del gasto supera al de los ingresos por aporte obrero-patronal.

Estas tendencias reflejan que, aunque la recaudación contributiva muestra una mejora sostenida, el crecimiento del gasto previsional tiene una intensidad superior, lo que plantea la necesidad de evaluar medidas de sostenibilidad financiera en el largo plazo.

Composición de los egresos por tipo de prestaciones

El análisis proyectado indica que las jubilaciones continúan siendo el principal componente del gasto por prestaciones, representando cerca del 84% en 2024 y estabilizándose hacia el final del período en torno al 80%. En contrapartida, las pensiones muestran una participación creciente, pasando de aproximadamente 13% al inicio, a niveles cercanos al 19% hacia 2100. Las prestaciones por invalidez, por su parte, mantienen una incidencia reducida y prácticamente constante durante todo el horizonte.

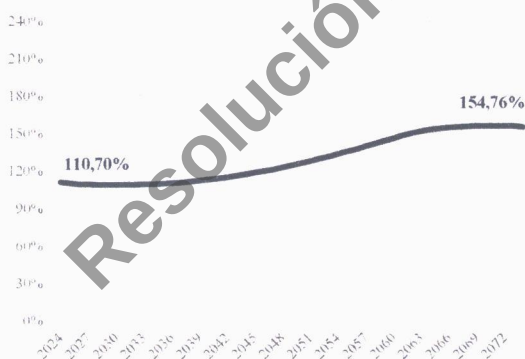
Gráfico 65. Composición de los egresos por tipo de prestaciones (2024-2100)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Gastos en prestaciones con respecto a la recaudación por aporte obrero patronal

Gráfico 66. Gastos en prestaciones con respecto a recaudación por Aporte Obrero Patronal (2024-2074)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Por otra parte, el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS registra un déficit corriente desde el año 2020, fenómeno que se presenta en coincidencia con los efectos económicos de la pandemia del COVID-19. A partir de este quiebre, el gasto en prestaciones, incluyendo el pago del BAA, supera de manera sostenida a la masa de aportes calculada sobre 12 salarios.

Para el año 2024, el costo total de las prestaciones representa aproximadamente el 110,70% de la masa de aportes, y las proyecciones muestran un crecimiento paulatino a lo largo de 50 años de horizonte. Esta relación continúa ampliándose hasta alcanzar en torno al 154,76% hacia el final de

dicho periodo, reflejando un incremento significativo en la presión financiera sobre el sistema previsional.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

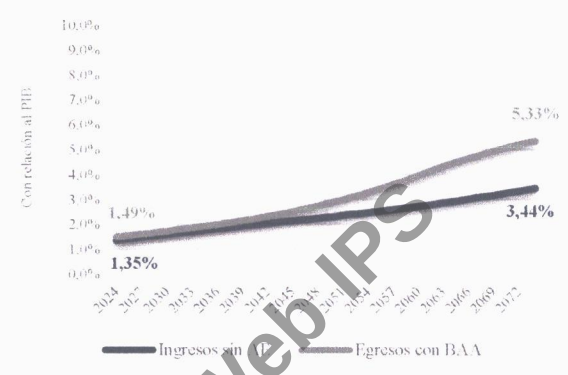
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ALEXANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

6.4.3 Resultado corriente

El Resultado Corriente es la diferencia entre las proyecciones de ingresos (en concepto de aportes obrero-patronales sin considerar las ganancias por la rentabilidad del Fondo) y egresos (en concepto de prestaciones por jubilaciones y pensiones).

Teniendo en cuenta esta definición, la trayectoria observada confirma que el Fondo ya opera en condición deficitaria desde el inicio del período proyectado y que, de no incorporarse medidas correctivas, el desequilibrio entre ingresos por aportes y gastos por prestaciones tenderá a profundizarse de manera sostenida en el mediano y largo plazo.

Gráfico 67. Ingresos sin Aporte Estatal (AE) y Egresos por Jubilaciones y Pensiones, contemplando el pago del Beneficio Adicional Anual (BAA) con relación al PIB (2024-2074)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

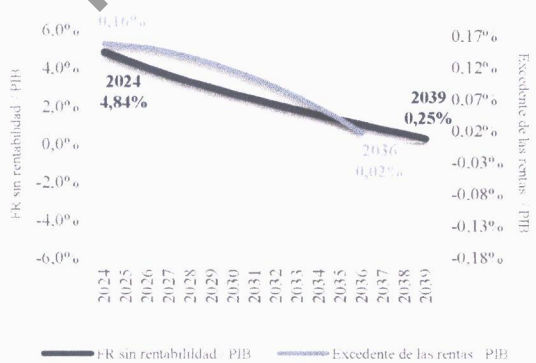
6.4.4 Fondo de Reserva

Es importante resaltar que el Fondo de Reserva comprende el conjunto de activos acumulados por el sistema previsional con el fin de respaldar el pago de prestaciones y amortiguar desequilibrios temporales entre ingresos y egresos. En este contexto, dicho Fondo tiene básicamente dos objetos: 1) Asistir al pago de beneficios ante dificultades de liquidez transitoria; 2) Financiar las jubilaciones cuando se produzca una insuficiencia de recursos por aportes.

Históricamente, el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS operó con superávit corriente, lo que permitió conformar un Fondo de Reserva.

El financiamiento de las prestaciones se sostuvo principalmente con los aportes obrero-patronales, y el saldo positivo se integraba al Fondo de Reserva.

Gráfico 68. Evolución del Fondo de Reserva (FR) y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2039)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Sin embargo, desde el año 2020 el régimen registra un déficit corriente: los ingresos por aportes ya no alcanzaron para cubrir el gasto total en pago de jubilaciones y pensiones, incluido el pago del BAA. A partir de dicho momento, el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones comienza a depender de las rentas generadas por las inversiones del Fondo de Reserva para compensar el descalce operativo.

En primer lugar, el gráfico 68 muestra que, al considerar conjuntamente el resultado corriente y las rentas de las reservas, dichas rentas alcanzarían para cubrir el pago de las jubilaciones y pensiones hasta el año 2036. A

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abg. ANA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

partir de ese momento, sería necesario recurrir al capital del Fondo de Reserva.

Por otro lado, bajo el supuesto de que el Fondo de Reserva no genere rentabilidad, su relación con el PIB presenta una trayectoria de reducción sostenida, alcanzando valores cercanos a cero hacia el año 2039, a partir del cual los recursos resultarían insuficientes para cubrir las obligaciones.

6.4.5 Resultados de la Valuación Actuarial Base

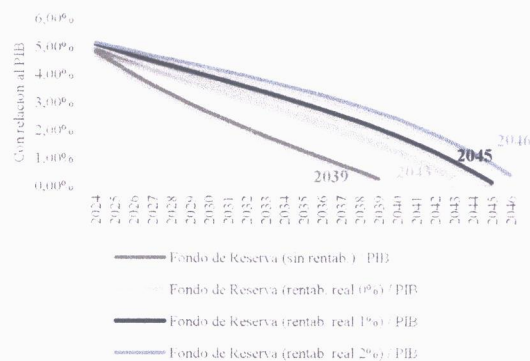
La administración del Fondo de Reserva se guía prioritariamente por el principio de seguridad de las inversiones y, en segundo término, por el objetivo de rentabilidad, dentro de un marco de prudencia financiera. En este contexto, y considerando la evolución que muestran los gráficos 69 y 70, se analizan de forma conjunta el comportamiento del superávit/déficit corriente, el uso de las rentas del Fondo de Reserva y distintos escenarios de rentabilidad real, a fin de evaluar la duración de los recursos disponibles.

Como se explicó en la sección precedente, desde el año 2020 se comenzó a utilizar la renta del Fondo de Reserva para cubrir los pagos de jubilaciones y pensiones, incluyendo el pago del BAA. De mantenerse esta situación, se estima que dichas rentas se agotarían en el año 2036. A partir de ese punto, además de los ingresos provenientes de los aportes obrero-patronales y de las rentas generadas, el sistema comenzaría a recurrir también a la utilización del capital del Fondo de Reserva.

Gráfico 69. Evolución del déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)



Gráfico 70. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2046)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Se analizan distintos supuestos de rentabilidad sobre el Fondo de Reserva.

- **Escenario sin rentabilidad**, equivalente a no invertir los recursos del Fondo de Reserva y mantenerlos inactivos, asumiendo que el capital no genera ningún rendimiento y tampoco conserva su valor real: bajo este supuesto, se proyecta que los recursos del Fondo serían suficientes para cubrir los compromisos por jubilaciones y pensiones hasta aproximadamente el año 2039.
- **Escenario con rentabilidad real del 0% (rendimiento igual a la inflación)**: bajo este supuesto, se proyecta que los recursos del Fondo serían suficientes para cubrir los compromisos por jubilaciones y pensiones hasta aproximadamente el año 2043.

- **Escenario rentabilidad real del 1% (inflación + 1%):** bajo este supuesto, se proyecta que los recursos del Fondo serían suficientes para cubrir los compromisos por jubilaciones y pensiones hasta aproximadamente el año 2045.
- **Escenario con rentabilidad real del 2% (inflación + 2%):** bajo este supuesto, se proyecta que los recursos del Fondo serían suficientes para cubrir los compromisos por jubilaciones y pensiones hasta aproximadamente el año 2046.

En todos los escenarios analizados, rentabilidades reales positivas, es decir, superiores a la inflación, permiten extender de manera transitoria el horizonte de sostenibilidad financiera del Fondo de Reserva. Sin embargo, estos efectos no modifican la trayectoria de desequilibrio y el agotamiento del Fondo de Reserva resulta inevitable en ausencia de ajustes paramétricos. En este marco, la sostenibilidad debe entenderse como una característica dinámica del sistema previsional, determinada por la interacción de factores demográficos, económicos, financieros e institucionales, tanto internos como externos, que requieren una evaluación y actualización periódica de los parámetros del modelo previsional.

El análisis conjunto del déficit corriente, el uso de las rentas y los distintos escenarios de rentabilidad confirma que las rentas del Fondo de Reserva cumplen un rol clave como mitigador financiero, permitiendo ganar tiempo frente al crecimiento del déficit, pero no resultan suficientes por sí solas para garantizar la sostenibilidad del sistema previsional de manera indefinida. En este sentido, se pone de manifiesto que aún existe una ventana de oportunidad para implementar medidas orientadas a fortalecer los ingresos, moderar el crecimiento de los egresos y preservar el capital del Fondo de Reserva.

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

[Firma]
INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ASesora MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

7 Escenarios alternativos y conciliación

Además de la Valuación Actuarial Base expuesta en la sección precedente, se incorporan tres escenarios alternativos que permiten evaluar cómo inciden el financiamiento del BAA y la existencia o no del aporte del Estado en la evolución financiera del sistema.

7.1 Escenarios alternativos

7.1.1 Pago del BAA con financiamiento y sin aporte del Estado

En este escenario el IPS paga jubilaciones y pensiones 13 veces al año, incluyendo el pago del BAA con financiamiento, sin aporte del Estado. Para financiar el BAA, en un horizonte temporal determinado, se requeriría un incremento de 1,25% sobre la tasa del 12,5% destinada al FCJP, alcanzando una tasa total de 13,75%.

Con estos ingresos, los aportes resultarían suficientes para cubrir la totalidad de los pagos hasta 2036, permitiendo que el FCJP retorne a una situación de superávit corriente hasta ese año.

Entre el inicio del financiamiento del BAA y 2036, las rentas del Fondo de Reserva se integrarían totalmente a dicho Fondo, dado que no se requeriría su uso para el pago de las prestaciones.

A partir de 2036, el sistema comenzaría a utilizar las rentas del Fondo de Reserva, las cuales se estima se agotarían aproximadamente en 2047, momento desde el cual sería necesario recurrir al capital del Fondo de Reserva.

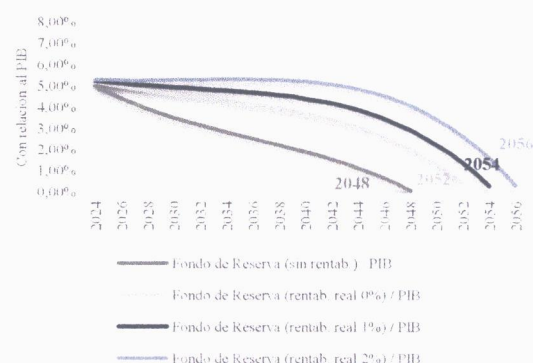
Bajo distintos supuestos de rentabilidad del Fondo de Reserva, el horizonte de financiamiento de las jubilaciones y pensiones se extendería hasta:

- **2048**, en un escenario sin rentabilidad (recursos no invertidos).
- **2052**, con rentabilidad real del 0% (igual a la inflación).
- **2054**, con rentabilidad real del 1% (inflación + 1%).
- **2056**, con rentabilidad real del 2% (inflación + 2%).

Gráfico 71. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)



Gráfico 72. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2056)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS-

7.1.2 Pago del BAA sin financiamiento y con aporte del Estado

En este escenario, el IPS paga jubilaciones y pensiones 13 veces al año, incluyendo el BAA, sin una fuente de financiamiento específica para este beneficio, pero con la incorporación del aporte del Estado. Los ingresos se calculan sobre 12 salarios, aplicando una tasa del 12,5% sobre los aportes obrero-patronales y sumando el aporte del Estado equivalente al 1,5% de los salarios.

Con estos ingresos, los aportes resultarían suficientes para cubrir la totalidad de los pagos hasta 2039, permitiendo que el FCJP retorne a una situación de superávit corriente hasta ese año.

Entre el inicio del financiamiento del BAA y 2039, las rentas del Fondo de Reserva se integrarían totalmente a dicho Fondo, dado que no se requeriría su uso para el pago de las prestaciones.

A partir de 2039, el sistema comenzaría a utilizar las rentas del Fondo de Reserva, las cuales se estima se agotarían aproximadamente en 2049, momento desde el cual sería necesario recurrir al capital del Fondo de Reserva.

Bajo distintos supuestos de rentabilidad del Fondo de Reserva, el horizonte de financiamiento de las jubilaciones y pensiones se extendería hasta:

- **2049**, en un escenario sin rentabilidad (recursos no invertidos).
- **2054**, con rentabilidad real del 0% (igual a la inflación).
- **2056**, con rentabilidad real del 1% (inflación + 1%).
- **2058**, con rentabilidad real del 2% (inflación + 2%).

Gráfico 73. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)

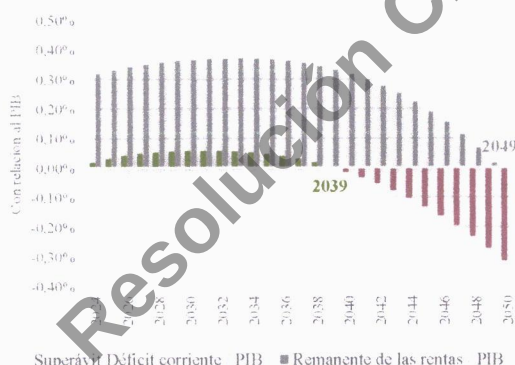
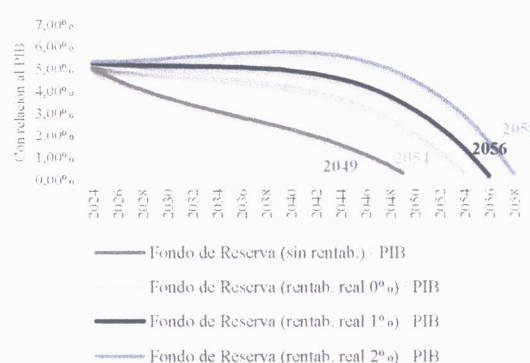


Gráfico 74. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2058)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS-

7.1.3 Pago del BAA con financiamiento y con aporte del Estado

En este escenario, el IPS paga jubilaciones y pensiones 13 veces al año, incluyendo el BAA con financiamiento y con aporte del Estado. Para cubrir el BAA, en un horizonte temporal determinado, se aplica un incremento de 1,25% sobre la tasa del 12,5% destinada al FCJP, alcanzando una tasa total del 13,75%; a lo que se suma el aporte del Estado equivalente a 1,5% de los salarios.

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
ABIGAIL MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial

Con estos ingresos, los aportes resultarían suficientes para cubrir la totalidad de los pagos hasta 2047, permitiendo que el FCJP retorne a una situación de superávit corriente hasta ese año.

Entre el inicio del financiamiento del BAA y 2047, las rentas del Fondo de Reserva se integrarían totalmente a dicho Fondo, dado que no se requeriría su uso para el pago de las prestaciones.

A partir de 2047, el sistema comenzaría a utilizar las rentas del Fondo de Reserva, las cuales se estima se agotarían aproximadamente en 2057, momento desde el cual sería necesario recurrir al capital del Fondo de Reserva.

Bajo distintos supuestos de rentabilidad del Fondo de Reserva, el horizonte de financiamiento de las jubilaciones y pensiones se extendería hasta:

- **2057**, en un escenario sin rentabilidad (recursos no invertidos).
- **2062**, con rentabilidad real del 0% (igual a la inflación).
- **2064**, con rentabilidad real del 1% (inflación + 1%).
- **2068**, con rentabilidad real del 2% (inflación + 2%).

Gráfico 75. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)

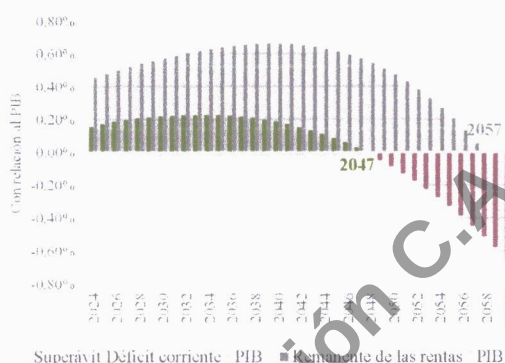
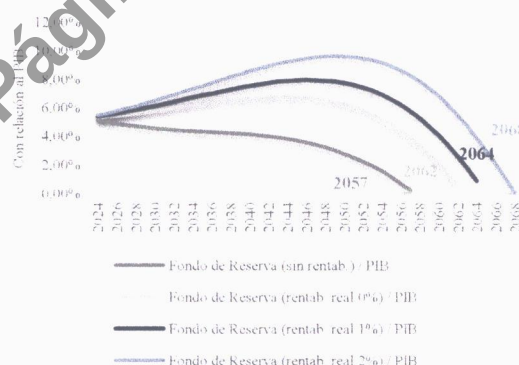


Gráfico 76. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2068)



Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS-

Este escenario muestra que, cuando se combinan una mayor alícuota de aportes, con una rentabilidad favorable de las inversiones sumado al aporte del Estado, el Fondo de Reserva logra una mayor capacidad de sostener en el tiempo el pago de las jubilaciones y pensiones.

7.2 Conciliación

7.2.1 Comparativo de Valuaciones Actuariales 2021 y 2024

El propósito de este apartado es conciliar y explicar técnicamente las diferencias observadas entre los informes actuariales del Instituto de Previsión Social correspondientes a los períodos 2021–2100 y 2024–2100. Ambos estudios fueron desarrollados bajo la misma metodología general de proyección actuarial, pero utilizan insumos demográficos y laborales distintos, lo que genera variaciones significativas en los resultados de sostenibilidad del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.

El Informe Actuarial 2021–2100 se elaboró con las proyecciones poblacionales y del mercado laboral vigentes antes del último Censo Nacional del INE. Dichas proyecciones intercensales asumían un crecimiento sostenido de la población, una estructura etaria relativamente joven y una mejora gradual, aunque moderada, de la esperanza de vida.

En contraste, el Informe Actuarial 2024–2100 incorpora datos del INE derivados del Censo 2022. Esta actualización implicó ajustes relevantes en el tamaño de la población, su distribución por edades, la dinámica de fecundidad y mortalidad, y los patrones de empleo, formalidad e ingresos laborales. Dichos cambios no solo modifican las estimaciones previas, sino que redefinen la trayectoria futura de la población paraguaya y, en consecuencia, la evolución del sistema previsional.

Uno de los cambios más significativos derivados de los resultados del Censo 2022 es la revisión del tamaño total de la población. En este sentido, las proyecciones demográficas elaboradas por el INE antes del Censo estimaban, para el año 2021, una población superior a los 7 millones de habitantes. En contraste, la nueva estimación oficial del INE sitúa la población en poco más de 6 millones de habitantes para el año 2024. En consecuencia, entre el Informe Actuarial 2021 y el Informe Actuarial 2024 se observa una reducción superior al 10 % en el tamaño poblacional considerado como punto de partida del modelo.

Este descenso tiene impacto inmediato y de largo plazo en la población económicamente activa futura, en el número potencial de cotizantes, en el crecimiento de los beneficiarios y en la tasa de dependencia previsional.

Un segundo cambio crucial es la actualización de la Tasa Global de Fecundidad (TGF). En el Informe 2021 se utilizaba, como año base, una TGF de 2,40 hijos por mujer, suficiente para asegurar el reemplazo generacional. Sin embargo, las nuevas proyecciones del INE sitúan la TGF en 1,95, por debajo del nivel necesario para mantener estable el tamaño de la población en el largo plazo.

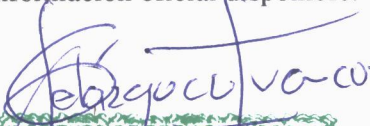
Esta reducción genera impactos que, aunque no son inmediatos, se vuelven altamente relevantes con el paso del tiempo: menor población joven disponible para integrarse al mercado laboral en las próximas décadas, una base contributiva más reducida y un aumento de la tasa de dependencia futura, dado que la población adulta mayor crecerá más rápidamente que la población activa.

La combinación de una población más pequeña, una fecundidad por debajo del reemplazo y los cambios observados en el mercado laboral produce un efecto acumulado que explica las diferencias entre los resultados de ambos informes. En ese sentido, es natural que la estimación de la sostenibilidad del Fondo presente valores distintos en el Informe 2024 respecto al Informe 2021. El modelo actuarial no ha cambiado; lo que ha cambiado de manera importante son los supuestos del modelo.

Además, se incorporaron dos modificaciones relevantes en el régimen de prestaciones del IPS. Por un lado, se restituyó el haber mínimo jubilatorio al 33 % del SMLV, medida que entró en vigencia a partir de mayo de 2024. Por otro lado, comenzó la aplicación gradual de la Ley N° 7446/24, la cual amplía el período de referencia para el cálculo del haber jubilatorio de 36 a 120 meses e incorpora la actualización de los salarios considerados en dicho cálculo.



Los resultados del Informe Actuarial 2024–2100 ofrecen una visión más ajustada de la situación presente y futura, y subrayan la conveniencia de revisar y actualizar regularmente los supuestos actuariales a partir de la información oficial disponible.







Resolución C.A. - Página Web IPS

8 Consideraciones finales

8.1 Conclusiones

El análisis actuarial del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del IPS revela una situación financiera actualmente sólida, pero con un horizonte temporal claramente definido. La secuencia de los tres momentos críticos (uso de la renta, utilización del Fondo de Reserva y eventual agotamiento del Fondo) muestra que, si bien aún existe margen de maniobra, las tendencias demográficas y financieras imponen la necesidad de adoptar medidas preventivas. La posición de solvencia observada no debe interpretarse como una garantía de equilibrio permanente, sino como una oportunidad para implementar ajustes graduales que consoliden la sostenibilidad del régimen en el largo plazo.

Desde una perspectiva estratégica, el resultado invita a una interpretación con dos enfoques: por un lado, brinda tiempo para planificar e implementar reformas paramétricas de manera progresiva, y por otro advierte que la postergación de decisiones incrementará el costo y la profundidad de las correcciones futuras. En consecuencia, se recomienda avanzar en un proceso de diálogo social amplio orientado a revisar los parámetros normativos, fortalecer las fuentes de financiamiento y promover la equidad intergeneracional, asegurando que el sistema previsional mantenga su viabilidad financiera y su legitimidad social en las próximas décadas.

8.2 Recomendaciones

Este enfoque de sostenibilidad se estructura sobre tres dimensiones fundamentales del sistema previsional: la **cobertura**, entendida como el alcance y la cantidad de asegurados y beneficiarios; la **sostenibilidad financiera**, asociada a los costos y a la capacidad del Fondo para financiar sus obligaciones en el tiempo; y las **prestaciones de calidad**, que se refieren al nivel, oportunidad y suficiencia de los beneficios que recibe la población protegida. Sobre estas tres dimensiones se basan las recomendaciones incluidas en esta sección, muchas de las cuales ya han sido formuladas en informes actuariales previos tanto por la Asesoría Actuarial del IPS como por organismos internacionales como la OIT y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

8.2.1 Cobertura

El IPS debe orientar sus esfuerzos hacia la ampliación de la cobertura porque el modelo actual, basado casi exclusivamente en la vinculación de trabajadores asalariados formales, necesita ajustarse a un mercado laboral caracterizado por altos niveles de informalidad y por una gran proporción de ocupaciones independientes. Ampliar la cobertura implica adecuar los mecanismos contributivos a la realidad del mercado laboral paraguayo y desarrollar esquemas flexibles que permitan incorporar a quienes hoy no pueden cumplir los requisitos del régimen tradicional.

Además, la ampliación de la cobertura, junto con reformas paramétricas, contribuye a fortalecer la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, ya que una base mayor y más diversa de cotizantes reduce la vulnerabilidad financiera del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones. El IPS debe asumir un rol activo en la inclusión social, promoviendo instrumentos que faciliten el ingreso de trabajadores independientes y de otras actividades que no se consideran empleo asalariado tradicional.



A través de la Ley N° 4933/13 se autorizó la incorporación voluntaria de trabajadores independientes al sistema de Jubilaciones; sin embargo, a doce años de su implementación, el mecanismo no ha alcanzado los resultados esperados en materia de formalización ni de ampliación de la cobertura. Por ello, resulta necesario revisar la ley y su reglamentación, identificando ajustes normativos y operativos que generen mayor atractivo para los potenciales cotizantes y permitan avanzar hacia una incorporación más amplia de trabajadores independientes.

8.2.2 Beneficio Adicional Anual

El BAA consiste en un importe equivalente a la doceava parte de las remuneraciones devengadas durante el año calendario, conforme a lo dispuesto en el Artículo 1° de la Ley N° 731/95, que amplía el Artículo 13, inciso p) de la Ley N° 98/92.

La normativa vigente faculta al Consejo de Administración a autorizar anualmente su otorgamiento, condicionado a la disponibilidad actuarial, financiera y presupuestaria. No obstante, la ley no establece una fuente de financiamiento específica, lo que introduce discrecionalidad en su concesión y, desde una perspectiva actuarial, compromete la sostenibilidad financiera del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.

Se recomienda avanzar en medidas legales y financieras orientadas a:

- Definir una fuente de financiamiento específica para el BAA.
- Establecer un marco normativo permanente, eliminando la discrecionalidad anual.
- Otorgar certeza jurídica y coherencia actuarial al beneficio.

Como alternativas, pueden considerarse:

- Incremento de la tasa de aporte, destinando dicho aumento exclusivamente al financiamiento del BAA y a fortalecer el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.
- BAA uniforme, no vinculado al monto del beneficio previsional, ajustando su naturaleza a una asignación financiada por los resultados actuariales y financieros disponibles.

Estas medidas contribuirían a mejorar la sostenibilidad y la consistencia técnica del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.

8.2.3 Haber Mínimo Jubilatorio

La Ley N° 4426/11 establece que el Haber Mínimo Jubilatorio y de pensiones para los asegurados del Instituto de Previsión Social no podrá ser inferior al 33% del salario mínimo vigente para actividades diversas no especificadas.

Sin embargo, dentro del IPS existen diversos tipos de actividades laborales cuyas bases mínimas imponibles no es precisamente el salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas. En consecuencia, referenciar el Haber Mínimo Jubilatorio exclusivamente a dicho salario mínimo puede generar inconsistencias respecto a la estructura salarial efectiva de los trabajadores activos sobre los cuales se realizan los aportes.

Asimismo, el IPS administra distintos tipos de prestaciones, tales como jubilación ordinaria, jubilación anticipada, jubilación por invalidez y pensiones, cada una con tasas de sustitución diferentes, basadas en un porcentaje aplicado sobre el promedio salarial correspondiente.



En este contexto, resulta técnicamente recomendable vincular el Haber Mínimo Jubilatorio con la base mínima imponible, en lugar de hacerlo con el salario mínimo para actividades diversas no especificadas. Esto permitiría:

- Mantener coherencia contributiva entre aportes y prestaciones.
- Ajustar el haber mínimo a la realidad salarial de las distintas categorías laborales.
- Establecer porcentajes diferenciados para los diversos tipos de Jubilaciones y Pensiones, respetando sus respectivas tasas de sustitución y su lógica actuarial.

Esta medida fortalecería la equidad, coherencia técnica y sostenibilidad del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, alineando el diseño del Haber Mínimo Jubilatorio con los principios contributivos del sistema previsional del IPS.

8.2.4 Factores de actualización para el cálculo del haber jubilatorio

En la normativa vigente, para ciertos colectivos de trabajadores, como los independientes y los docentes del sector privado se actualizan sus salarios para el cálculo del haber jubilatorio mediante un factor compuesto, obtenido como el promedio entre la variación del IPC y la variación del SMLV. Este mecanismo proviene de normativas previas y se mantiene operativo únicamente para estos grupos.

Sin embargo, la Ley N° 7446 estableció un criterio más reciente de actualización, disponiendo que el factor de actualización aplicable sea la variación anual del IPC, dejando de lado la combinación entre salario mínimo e IPC.

Desde una perspectiva normativa, la coexistencia de ambos criterios genera inconsistencias internas, ya que se aplican metodologías distintas dentro del mismo sistema previsional y se mantienen factores que no se ajustan a lo dispuesto por una ley posterior, lo que puede generar asimetrías entre los aportantes.

En consecuencia, resulta técnicamente recomendable unificar los factores de actualización y adoptar, de manera general, el criterio establecido por la Ley N° 7446, es decir, la variación del IPC como único factor de actualización.

La unificación permitiría garantizar coherencia normativa entre todos los regímenes y colectivos de trabajadores y reforzar la equidad entre asegurados.

8.2.5 Aporte del Estado

Si bien la legislación prevé un aporte del Estado de 1,5% sobre los salarios declarados al IPS, este mecanismo no se ha materializado en la práctica, salvo un pago excepcional realizado en el marco de la Ley N° 6524. Esto evidencia la necesidad de evaluar alternativas viables y consensuadas entre el IPS y el Estado Paraguayo que aseguren la participación financiera de este último y permitan garantizar la coherencia y sostenibilidad del esquema de financiamiento previsto por la normativa.



8.2.6 Requisitos de acceso a las jubilaciones

En un contexto de aumento sostenido de la esperanza de vida, la duración esperada del pago de las prestaciones genera presiones crecientes sobre la sostenibilidad financiera del Fondo, particularmente en ausencia de mecanismos automáticos de ajuste actuarial.

Es importante evaluar una convergencia gradual hacia una edad de jubilación ordinaria única, así como la incorporación de fórmulas de cálculo proporcionales y factores actuariales de ajuste por edad de retiro. Este mecanismo permitiría alinear el nivel de las prestaciones con la mayor longevidad observada, fortalecer la equidad intergeneracional y contribuir a la sostenibilidad de largo plazo del sistema.

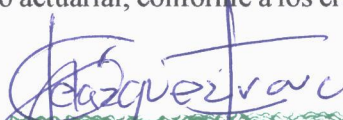
8.2.7 Inversiones inmobiliarias

La adecuada administración de los activos públicos constituye una herramienta clave para fortalecer la sostenibilidad financiera de las instituciones previsionales. De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁰, el valor de los activos públicos a nivel mundial equivale aproximadamente al doble del Producto Interno Bruto global y supera ampliamente el nivel de deuda pública. En este contexto, una gestión eficiente y profesional de dichos activos permitiría generar rendimientos adicionales que contribuyan a mejorar las cuentas fiscales y, en el caso del IPS, a reforzar el financiamiento de sus compromisos previsionales.

Como primer paso, resulta fundamental llevar a cabo un proceso integral de georreferenciamiento de los inmuebles propiedad del IPS, que permita identificar su ubicación, características y situación jurídica. Este relevamiento constituye la base para cuantificar el tamaño y la composición de la cartera inmobiliaria, así como para establecer un sistema de trazabilidad que facilite el monitoreo y la toma de decisiones estratégicas sobre estos activos.

En una segunda etapa, y a partir de la distribución geográfica y el estado de situación de cada inmueble (arrendado, disponible, en proceso de regularización, en gestión judicial, entre otros), se deberían diseñar estrategias de gestión diferenciadas, orientadas a maximizar su aprovechamiento económico. Para ello, resulta indispensable la participación de profesionales con amplia experiencia y conocimiento específico del mercado inmobiliario, de modo que las estrategias propuestas se adapten a la realidad particular de cada activo. Una gestión especializada permitiría mejorar tanto la rentabilidad como la eficiencia en el uso del patrimonio inmobiliario del IPS, contribuyendo así al fortalecimiento de su sostenibilidad financiera de largo plazo.

Sin lugar a duda, la implementación de estas recomendaciones incrementaría la capacidad de solvencia del Fondo, ya sea mediante su aplicación aislada o a través de combinaciones que permitan optimizar su impacto actuarial, conforme a los criterios de decisión que establezca el IPS.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez F.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Ana-Maria Castro
Secretaría del Consejo de Administración

²⁰ <https://www.imf.org/en/blogs/articles/2019/06/18/blog-a-global-picture-of-public-wealth>

9 Anexos

Tabla 6. Resultados bajo diferentes escenarios. Años de cruce entre ingresos y egresos

Valuación Actuarial	Tasa	Piso de HJ	Aporte Estatal	Pago del BAA	Aporte por BAA	Sin FR	Remanente de la Renta	FR sin rent.	FR con rentabilidad = inflación +		
									0%	1%	2%
Base	12,50%	33%	No	Sí	0%	-	2036	2039	2043	2045	2046
Esc. 1	12,50%	33%	No	Sí	1,25%	2036	2047	2048	2052	2054	2056
Esc. 2	12,50%	33%	Sí	Sí	0%	2039	2049	2049	2054	2056	2058
Esc. 3	12,50%	33%	Sí	Sí	1,25%	2047	2057	2057	2062	2064	2068

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Tabla 7. Resultados bajo diferentes escenarios. Diferencia entre los años de cruce de ingresos y egresos respecto a la Valuación Base

Valuación Actuarial	Tasa	Piso de HJ	Aporte Estatal	Pago del BAA	Aporte por BAA	Sin FR	Remanente de la Renta	FR sin rent.	FR con rentabilidad = inflación +		
									0%	1%	2%
Esc. 1	12,50%	33%	No	Sí	1,25%	12	11	9	9	9	10
Esc. 2	12,50%	33%	Sí	Sí	0%	15	13	10	11	11	12
Esc. 3	12,50%	33%	Sí	Sí	1,25%	23	21	18	19	19	22

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Tabla 8. Datos históricos y proyectados de la Esperanza de Vida y la Tasa Global de Fecundidad

Años	Esperanza de Vida al Nacer		Esperanza de Vida a los 60 años		Tasa Global de Fecundidad
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
2024	72,5	78,1	19,9	22,8	1,95
2025	72,7	78,2	20,0	22,9	1,92
2026	72,8	78,3	20,0	23,0	1,90
2027	73,0	78,5	20,1	23,0	1,89
2028	73,1	78,6	20,2	23,1	1,87
2029	73,2	78,7	20,2	23,2	1,85
2030	73,3	78,8	20,3	23,3	1,84
2031	73,4	79,0	20,3	23,3	1,83
2032	73,5	79,1	20,4	23,4	1,81
2033	73,6	79,2	20,4	23,5	1,80
2034	73,7	79,3	20,5	23,6	1,79
2035	73,8	79,5	20,5	23,7	1,79
2036	73,9	79,6	20,6	23,8	1,78
2037	74,0	79,7	20,6	23,8	1,77
2038	74,1	79,8	20,7	23,9	1,76
2039	74,2	80,0	20,7	24,0	1,76
2040	74,3	80,1	20,8	24,1	1,75
2041	74,4	80,2	20,8	24,2	1,75
2042	74,5	80,4	20,9	24,3	1,74
2043	74,6	80,5	20,9	24,4	1,74
2044	74,7	80,6	21,0	24,4	1,73
2045	74,8	80,6	21,1	24,4	1,73
2046	74,9	80,7	21,1	24,5	1,73
2047	75,0	80,7	21,2	24,5	1,73
2048	75,1	80,8	21,3	24,6	1,72
2049	75,2	80,8	21,3	24,6	1,72
2050	75,3	80,9	21,4	24,7	1,72

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

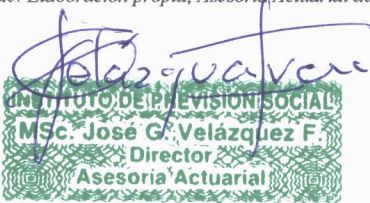
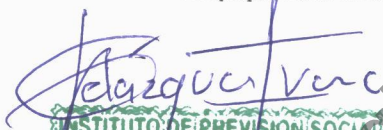


Tabla 9. Proyección de cotizantes por sexo

Años	2024	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
Hombres	537.424	592.839	677.288	730.032	746.905	737.850	717.691	689.900	670.069
Mujeres	333.949	377.849	447.483	499.230	529.617	543.800	548.705	546.575	547.706
Total	871.373	970.688	1.124.771	1.229.262	1.276.522	1.281.650	1.266.396	1.236.475	1.217.775

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
Abigail María Castro
Secretaria del Consejo de Administración


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez
Director
Asesoría Actuarial

Resolución C.A. - Página Web IPS

Tabla 10. Proyección de las altas por tipo de jubilación

Año	Ordinaria	Anticipada	Proporcional	Invalidez	Pensión Derechohabiente	Total
2024	2.880	1.528	2.333	365	2.832	9.939
2029	3.350	1.906	2.417	449	2.799	10.921
2034	4.087	2.702	2.806	558	2.897	13.049
2039	5.711	3.664	3.391	681	2.969	16.416
2044	7.454	4.560	4.701	802	2.940	20.458
2049	9.333	5.428	6.003	903	2.837	24.504
2054	10.852	5.768	7.374	979	2.735	27.708
2059	11.539	5.557	8.610	1004	2.621	29.331
2064	11.222	5.378	9.039	981	2.495	29.114
2069	11.051	5.495	8.701	954	2.384	28.584
2074	11.208	5.615	8.597	959	2.329	28.707
2079	11.429	5.727	8.744	971	2.286	29.157
2084	11.707	5.805	8.978	972	2.218	29.679
2089	11.992	5.819	9.298	961	2.127	30.197
2094	12.148	5.769	9.573	943	2.024	30.457
2099	11.855	5.661	9.421	926	1.922	29.784
2100	11.698	5.635	9.284	924	1.903	29.443

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Tabla 11. Proyección del stock por tipo de jubilación

Año	Ordinaria	Anticipada	Proporcional	Invalidez	Pensión Derechohabiente	Total
2024	42.065	5.214	17.294	4.417	18.758	87.749
2029	47.718	13.443	23.749	5.486	27.308	117.704
2034	55.877	23.957	30.178	6.608	35.576	152.196
2039	68.453	38.201	37.610	7.870	43.437	195.571
2044	87.879	55.113	48.094	9.280	50.331	250.696
2049	113.056	74.383	63.327	10.587	55.818	317.171
2054	143.444	98.396	81.770	11.538	60.182	390.329
2059	174.455	109.085	103.401	12.044	64.092	463.077
2064	200.402	120.185	124.122	11.915	67.824	524.048
2069	217.466	128.367	139.477	11.444	71.061	567.815
2074	229.380	134.279	148.390	11.303	73.361	596.714
2079	237.493	138.498	153.953	11.479	74.522	615.946
2084	243.794	141.785	158.005	11.564	74.572	629.720
2089	250.027	144.676	162.274	11.529	73.779	642.285
2094	256.814	147.295	167.614	11.390	72.443	655.555
2099	262.839	149.403	172.910	11.202	70.806	667.161
2100	263.661	149.734	173.658	11.165	70.456	668.674

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.



Tabla 12. Proyección de los ingresos de acuerdo al porcentaje destinado al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones

Año	Recaudación (12,5%)	Porcentaje/PIB	Recaudación (13,75%)	Porcentaje/PIB	Recaudación (12,5%) +Estado	Porcentaje/PIB	PIB
2024	4.496.229.376.223	1,35%	4.945.852.313.846	1,48%	5.035.776.901.370	1,51%	334.032.926.316.785
2029	7.079.511.169.795	1,55%	7.787.462.286.775	1,70%	7.929.052.510.171	1,73%	457.998.189.424.044
2034	10.792.743.405.082	1,73%	11.872.017.745.590	1,91%	12.087.872.613.692	1,94%	622.803.066.086.082
2039	16.012.441.678.008	1,91%	17.613.685.845.809	2,10%	17.933.934.679.369	2,14%	836.966.369.397.952
2044	23.148.682.422.198	2,09%	25.463.550.664.418	2,30%	25.926.524.312.862	2,34%	1.107.365.424.688.740
2049	32.837.886.756.337	2,27%	36.121.675.431.971	2,50%	36.778.433.167.097	2,54%	1.445.726.957.139.960
2054	45.806.151.933.438	2,46%	50.386.767.126.782	2,71%	51.302.890.165.451	2,76%	1.861.933.385.465.080
2059	63.239.813.634.797	2,66%	69.563.794.998.276	2,93%	70.828.591.270.972	2,98%	2.373.375.919.968.640
2064	86.829.880.628.030	2,90%	95.512.868.690.833	3,19%	97.249.466.303.393	3,25%	2.996.062.761.559.980
2069	118.993.418.128.239	3,16%	130.892.759.941.063	3,48%	133.272.628.303.628	3,54%	3.763.788.070.664.490
2074	162.056.241.945.937	3,44%	178.261.866.140.530	3,79%	181.302.990.979.449	3,86%	4.704.446.157.683.870
2079	219.897.968.258.112	3,74%	241.887.765.083.923	4,12%	246.285.724.449.085	4,19%	5.872.986.683.126.410
2084	297.172.050.078.439	4,06%	326.889.255.086.283	4,47%	332.832.696.087.852	4,55%	7.310.790.050.601.960
2089	399.839.034.974.121	4,41%	439.822.938.471.533	4,85%	447.819.719.171.015	4,94%	9.063.945.717.776.810
2094	540.576.061.484.901	4,78%	594.633.667.633.391	5,26%	605.445.188.863.089	5,36%	11.305.844.011.036.200
2099	731.589.085.353.233	5,19%	804.747.993.888.556	5,70%	819.379.775.595.621	5,81%	14.106.994.260.021.900
2100	777.179.919.918.649	5,27%	854.897.911.910.514	5,80%	870.441.510.308.887	5,90%	14.743.433.761.908.500

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.

Tabla 13. Proyección de los egresos del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones

Año	Egresos por J y P con BAA	Porcentaje/PIB	PIB
2024	4.977.186.990.761	1,49%	334.032.926.316.785
2029	7.680.819.122.150	1,68%	457.998.189.424.044
2034	11.778.265.843.193	1,89%	622.803.066.086.082
2039	17.903.629.789.217	2,14%	836.966.369.397.952
2044	27.047.185.572.238	2,44%	1.107.365.424.688.740
2049	40.685.023.612.273	2,81%	1.445.726.957.139.960
2054	60.940.562.431.822	3,27%	1.861.933.385.465.080
2059	90.868.989.683.902	3,83%	2.373.375.919.968.640
2064	132.483.971.468.349	4,42%	2.996.062.761.559.980
2069	185.136.915.818.797	4,92%	3.763.788.070.664.490
2074	250.801.518.100.879	5,33%	4.704.446.157.683.870
2079	334.600.951.329.603	5,70%	5.872.986.683.126.410
2084	441.124.323.520.737	6,03%	7.310.790.050.601.960
2089	577.893.629.067.319	6,38%	9.063.945.717.776.810
2094	754.875.842.008.322	6,68%	11.305.844.011.036.200
2099	982.125.816.506.320	6,96%	14.106.994.260.021.900
2100	1.034.102.464.510.530	7,01%	14.743.433.761.908.500

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.





Tabla 14. Proyección del Fondo de Reserva

Año	Fondo de Reserva sin Rentabilidad	Ingresos sin Aporte del Estado	Egresos con BAA	Superávit/déficit Corriente	Superávit/déficit Corriente/PIB	FR sin Rentabilidad/PIB	PIB
2024	16.169.248.945.857	4.496.229.376.223	4.977.186.990.761	-480.957.614.538	-0,14%	4,84%	334.032.926.316.785
2029	13.496.135.388.032	7.079.511.169.795	7.680.819.122.150	-601.307.952.355	-0,13%	2,95%	457.998.189.424.044
2034	9.468.467.211.123	10.792.743.405.082	11.778.265.843.193	-985.522.438.111	-0,16%	1,52%	622.803.066.086.082
2039	2.130.169.747.288	16.012.441.678.008	17.903.629.789.217	-1.891.188.111.209	-0,23%	0,25%	836.966.369.397.952
2044	-12.764.181.701.636	23.148.682.422.198	27.047.185.572.238	-3.898.503.150.040	-0,35%	-1,15%	1.107.365.424.688.740
2049	-43.089.276.964.674	32.837.886.756.337	40.685.023.612.273	-7.847.136.855.936	-0,54%	-2,98%	1.445.726.957.139.960
2054	-102.540.427.688.740	45.806.151.933.438	60.940.562.431.822	-15.134.410.498.384	-0,81%	-5,51%	1.861.933.385.465.080
2059	-213.100.350.909.622	63.239.813.634.797	90.868.989.683.902	-27.629.176.049.105	-1,16%	-8,98%	2.373.375.919.968.640
2064	-404.117.290.185.637	86.829.880.628.030	132.483.971.468.349	-45.654.090.840.319	-1,52%	-13,49%	2.996.062.761.559.980
2069	-692.793.166.365.037	118.993.418.128.239	185.136.915.818.797	-66.143.497.690.559	-1,76%	-18,41%	3.763.788.070.664.490
2074	-1.091.475.139.895.660	162.056.241.945.937	250.801.518.100.879	-88.745.276.154.942	-1,89%	-23,20%	4.704.446.157.683.870
2079	-1.612.039.123.050.940	219.897.968.258.112	334.600.951.329.603	-114.702.983.071.491	-1,95%	-27,45%	5.872.986.683.126.410
2084	-2.271.559.195.990.720	297.172.050.078.439	441.124.323.520.737	-143.952.273.442.298	-1,97%	-31,07%	7.310.790.050.601.960
2089	-3.091.909.183.761.410	399.839.034.974.121	577.893.629.067.319	-178.054.594.093.198	-1,96%	-34,11%	9.063.945.717.776.810
2094	-4.090.675.252.679.450	540.576.061.484.901	754.875.842.008.322	-214.299.780.523.421	-1,90%	-36,18%	11.305.844.011.036.200
2099	-5.272.249.689.021.300	731.589.085.353.233	982.125.816.506.320	-250.536.731.153.088	-1,78%	-37,37%	14.106.994.260.021.900
2100	-5.529.172.233.613.170	777.179.919.918.649	1.034.102.464.510.530	-256.922.544.591.877	-1,74%	-37,50%	14.743.433.761.908.500

Fuente: Elaboración propia, Asesoría Actuarial del IPS.



Resolución C.P. 2024-03-18

■ Índice de gráficos

Gráfico 1. Estimación y proyección poblacional por grupos de edad (1950-2050).....	28
Gráfico 2. Estimación y proyección poblacional por sexo (1950-2050).....	28
Gráfico 3. Pirámide poblacional 2024 vs. 2050	29
Gráfico 4. Estimación y proyección tasa de natalidad (1950-2050)	30
Gráfico 5. Estimación y proyección tasa de fecundidad (1950-2050)	30
Gráfico 6. Estimación y proyección esperanza de vida al nacer (1950-2050).....	31
Gráfico 7. Estimación y proyección esperanza de vida al nacer por sexo (1950-2050)	31
Gráfico 8. Estimación y proyección tasa de migración (1950-2050).....	31
Gráfico 9. Evolución de la Tasa de la Fuerza de Trabajo total (2017-2024)	33
Gráfico 10. Evolución de la Tasa de la Fuerza de Trabajo por sexo (2017-2024).....	33
Gráfico 11. Evolución de la Tasa de Ocupados (2022-2024)	33
Gráfico 12. Evolución de la Tasa de Desocupados (2022-2024).....	33
Gráfico 13. Evolución de la Tasa de Ocupados por sexo (2022-2024).....	34
Gráfico 14. Evolución de la Tasa de Desocupados por sexo (2022-2024)	34
Gráfico 15. Evolución de la Tasa de Ocupados por edad (2022-2024)	35
Gráfico 16. Evolución de ocupados por sectores económicos (2022-2024).....	35
Gráfico 17. Evolución de ocupados – sector terciario (2022-2024)	35
Gráfico 18. Evolución de ocupados por categoría ocupacional (2022-2024).....	36
Gráfico 19. Evolución de ocupación informal por categoría ocupacional (2022-2024).....	37
Gráfico 20. Evolución de ocupados informales por rama de actividad (2022-2024)	37
Gráfico 21. Evolución de promedio de ingresos mensual corriente (en miles de guaraníes) de ocupados por categoría ocupacional (2022-2024)	38
Gráfico 22. Comparativo de promedio de ingreso mensual corriente de ocupados por principales categorías ocupacionales vs Salario Mínimo Legal Vigente (en miles de guaraníes) (2022-2024)	39
Gráfico 23. Evolución de ratio promedio de ingreso mensual corriente de ocupados por principales categorías ocupacionales sobre Salario Mínimo Legal Vigente (en miles de guaraníes) (2022-2024).....	39
Gráfico 24. Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes de comprador en millones de dólares (2013 - 2023).....	41
Gráfico 25. Evolución de las variaciones porcentuales del PIB y de las actividades económicas Comercio y Restaurantes y hoteles (2013-2023)	41
Gráfico 26. Evolución de la participación de las remuneraciones de asalariados en el PIB.....	42
Gráfico 27. Evolución del IPC, inflación objetivo y rangos de tolerancia (2014-2024).....	43
Gráfico 28. Evolución del portafolio de inversiones por tipo de activo (2020 - 2024)	44
Gráfico 29. Evolución del portafolio de inversiones por moneda (2020 - 2024).....	45
Gráfico 30. Evolución del portafolio de inversiones por plazo (2020 - 2024).....	45
Gráfico 31. Comparativo de tasas de mercado vs TPM vs rendimiento del portafolio de inversiones (2020 - 2024).....	46
Gráfico 32. Comparativo de inflación interanual, rendimiento nominal y rendimiento real de las inversiones (2020 - 2024).....	47
Gráfico 33. Evolución de la cantidad de cotizantes activos total y por sexo (en miles) (2004-2024)	48

Gráfico 34. Cotizantes por tramo de edad (2024)	49
Gráfico 35. Cotizantes por sexo y tramos de edad (2024)	49
Gráfico 36. Evolución de ratios salario promedio sobre salario mínimo legal vigente (SMLV), general y por sexo (2004-2024)	49
Gráfico 37. Salario promedio general y salario promedio por sexo según rango etario (2024) ...	50
Gráfico 38. Distribución del salario promedio de cotizantes con relación al Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) (2024).....	50
Gráfico 39. Evolución y composición de altas en jubilaciones y pensiones (2008-2024).....	51
Gráfico 40. Composición de las altas de jubilaciones y pensiones por rangos etarios (2024).....	52
Gráfico 41. Evolución del monto nominal promedio de las altas por prestaciones (2008-2024) ..	53
Gráfico 42. Evolución del complemento del haber mínimo jubilatorio (2011-2024)	53
Gráfico 43. Distribución del monto nominal promedio con relación al salario mínimo legal vigente (SMLV) – Jubilación Ordinaria (JO) (2024).....	54
Gráfico 44. Distribución del monto nominal promedio con relación al salario mínimo legal vigente (SMLV) – Jubilación Proporcional (JP) (2024).....	54
Gráfico 45. Evolución y composición del total anual de jubilaciones y pensiones (2014-2024) ..	55
Gráfico 46. Evolución del monto nominal promedio del stock de jubilaciones y pensiones (2010-2024).....	56
Gráfico 47. Evolución por tipo de cobertura del IPS (2022-2024)	58
Gráfico 48. Evolución de ingresos y egresos (2018-2024)	59
Gráfico 49. Evolución del superávit/déficit y uso de las rentas (2018-2024)	60
Gráfico 50. Proyección de la esperanza de vida al nacer (2024-2100)	63
Gráfico 51. Evolución y proyección de esperanza de vida a los 60 años (2024-2100)	63
Gráfico 52. Proyección de la tasa global de fecundidad (2024-2100)	64
Gráfico 53. Proyección de la tasa neta de la migración (2024-2100)	65
Gráfico 54. Comparativa población 2024 vs 2100.....	65
Gráfico 55. Evolución demográfica (2024-2100)	66
Gráfico 56. Proyección de la población según sexo (2024-2100).....	66
Gráfico 57. Proyección de la tasa de participación laboral 15-69 años (2024-2100)	67
Gráfico 58. Proyección de la tasa de desempleo 15-69 años (2024-2100)	67
Gráfico 59. Proyección de la Tasa de Cobertura del IPS (2024-2100)	68
Gráfico 60. Proyección de la cantidad de cotizantes (2024-2100).....	68
Gráfico 61. Proyección de la cantidad de altas en jubilaciones y pensiones (2024-2100)	69
Gráfico 62. Proyección de la cantidad de stock en jubilaciones y pensiones (2024-2100)	69
Gráfico 63. Recaudación por Aporte Obrero Patronal como % del PIB y en valores nominales (2024-2100).....	71
Gráfico 64. Egresos por jubilaciones y pensiones como % del PIB y en valores nominales (2024-2100).....	71
Gráfico 65. Composición de los egresos por tipo de prestaciones (2024-2100).....	72
Gráfico 66. Gastos en prestaciones con respecto a recaudación por Aporte Obrero Patronal	72
Gráfico 67. Ingresos sin Aporte Estatal (AE) y Egresos por Jubilaciones y Pensiones, contemplando el pago del Beneficio Adicional Anual (BAA) con relación al PIB (2024-2074) ..	73
Gráfico 68. Evolución del Fondo de Reserva (FR) y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2039).....	73

Gráfico 69. Evolución del déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)..... 74

Gráfico 70. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2046) 74

Gráfico 71. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)..... 76

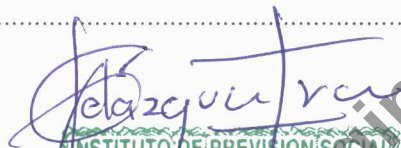
Gráfico 72. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2056) 76

Gráfico 73. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)..... 77

Gráfico 74. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2058) 77

Gráfico 75. Evolución del superávit/déficit corriente y del excedente de las rentas con relación al PIB (2024-2050)..... 78

Gráfico 76. Evolución del Fondo de Reserva (según rentabilidad) con relación al PIB (2024-2068) 78


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MSc. José G. Velázquez E.
Director
Asesoría Actuarial


INSTITUTO DE PREVISION SOCIAL
MARIA MARIA CASTRO
Secretaria del Consejo de Administración

Resolución C.A. - 629

■ Índice de tablas

Tabla 1. Esperanza de vida por sexo y tramos de edad. Año 2024.....	30
Tabla 2. Impacto de la inflación en componentes clave del Sistema.....	43
Tabla 3. Base de datos de cobertura de IPS (2022-2024).....	57
Tabla 4. Evolución del portafolio y de las rentas (2020-2024).....	61
Tabla 5. Composición del portafolio de inversiones por tipo de activos.....	62
Tabla 6. Resultados bajo diferentes escenarios. Años de cruce entre ingresos y egresos.....	85
Tabla 7. Resultados bajo diferentes escenarios. Diferencia entre los años de cruce de ingresos y egresos respecto a la Valuación Base.....	85
Tabla 8. Datos históricos y proyectados de la Esperanza de Vida y la Tasa Global de Fecundidad.....	85
Tabla 9. Proyección de cotizantes por sexo.....	86
Tabla 10. Proyección de las altas por tipo de jubilación.....	87
Tabla 11. Proyección del stock por tipo de jubilación.....	87
Tabla 12. Proyección de los ingresos de acuerdo al porcentaje destinado al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.....	88
Tabla 13. Proyección de los egresos del Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones.....	88
Tabla 14. Proyección del Fondo de Reserva.....	89



■ Bibliografía

- Banco Central del Paraguay. (2023). *Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay. Serie 2008–2023*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Banco Central del Paraguay. (2025). *Índice de Precios al Consumidor (IPC) desde 1950, empalmado a cuatro agrupaciones*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Banco Central del Paraguay. (2025). *Índice de Precios al Consumidor (IPC). Anexo estadístico*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Banco Central del Paraguay. (2025). *Tasa de Política Monetaria. Serie histórica*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Instituto de Previsión Social (IPS). (2025). *Informe mensual de Inversiones Financieras*. Obtenido de Portal institucional del IPS: <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=199>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Estimaciones y proyecciones de la población nacional por sexo y edad, 1950–2050. Revisión 2024*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). *Ocupación informal no agropecuaria, 2017, 2022, 2023 y 2024*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017–2025*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- International Labour Organization. (2018). *Labour Force Estimates and Projections: Methodological description*. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund. (2024). *World Economic Outlook*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- OIT. (2002). *Modelo de Proyecciones Demográficas de la OIT. Guía Técnica. Versión 1.1*. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *ILO-COV: Coverage Projection Model*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *ILO-ECO: Economic Projection Model*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *ILO-LAB: Labour Market Projection Model*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *ILO-PENS: Pension Projection Model*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). *ILO-POP: Population Projection Model*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Plamondon, P., Drouin, A., Binet, G., Cichon, M., McGilivray, W., Bérard, M., & Perez-Montas, H. (2002). *Actuarial practice in social security*. Ginebra: Oxford.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World Population Prospects – Data Portal*. Obtenido de United Nations Population Division Data Portal: <https://population.un.org/dataportal/home?df=3ed49ee9-f777-4cad-baf3-fcbf75881605>

