

Plan de Reforma de la Caja Fiscal (enero 2026)

*La reforma de la Caja Fiscal, largamente postergada, representa un **paso necesario** para enfrentar una crisis estructural que **ya consume capacidad fiscal central** y podría **erosionar la competitividad económica** del país. Si bien las propuestas planteadas por el Ejecutivo constituyen una **corrección importante**, urge **ampliar el debate** de manera participativa para profundizar la **visión técnica y actuarial**. La sostenibilidad del sistema jubilatorio público exige **decisiones firmes, responsabilidad política y claridad** sobre el modelo previsional que se pretende consolidar.*

Contenido

Plan de Reforma de la Caja Fiscal (enero 2026).....	1
1. Situación actual	2
Dimensión actual del sistema jubilatorio de la Caja Fiscal - Magnitudes demográficas y operativas.....	2
Magnitud del déficit por sectores	3
Panorama regional de los sistemas previsionales	4
2. Contenido y alcance del proyecto de reforma	5
Cuadro comparativo extenso.....	6
3. Causas estructurales del déficit.....	7
Aportes y jubilaciones: trayectorias comparadas	7
CASO 1: Docente Mujer - Caja Fiscal: " <i>El subsidio prolongado</i> "	8
CASO 2: Militar Hombre – Caja Fiscal: " <i>La promoción forzada</i> "	9
CASO 3: Aportante IPS: " <i>El sistema dependiente</i> "	10
4. Riesgo de no reformar: impuestos más altos y presión sobre la economía.....	11
Postura del sector privado: consenso general	12
Aportes críticos	12

1. Situación actual

La Caja Fiscal, el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, enfrenta un desbalance estructural creciente, cuyo déficit ascendió a **aproximadamente USD 380 millones en 2025**, equivalente a **0,8% del PIB**. Esta cifra representa **casi la mitad del tope máximo de déficit permitido por la Ley de Responsabilidad Fiscal (1,5% del PIB)**.

Las proyecciones actuariales oficiales respaldan que, **sin reformas profundas**, el déficit podría multiplicarse en los próximos años, superando los **USD 9.800 millones en la próxima década (2026–2035)**, generando una presión fiscal insostenible. Según lo estima el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el **déficit acumulado de los próximos 10 años sería casi 6 veces mayor que el de los últimos 10 años**.

Dimensión actual del sistema jubilatorio de la Caja Fiscal - Magnitudes demográficas y operativas

El sistema se estructura de la siguiente forma (base actuarial):

La Caja Fiscal administra dos grandes programas:

- Programa Civil
- Programa No Civil (Fuerzas Armadas y Policía Nacional)

La valuación actuarial se realizó conforme a estándares internacionales, aplicando:

- Método de Unidad de Crédito Projectada (UCP).
- Escenarios de población cerrada y población abierta.
- Horizonte de proyección: 2024–2060.
- Aportantes activos (dic. 2025): ~238.000
- Jubilados y pensionados: ~83.400
- Relación activo/pasivo: 2,9
 - Inferior al umbral técnico recomendado (≥ 5 aportantes por beneficiario).
- Edad promedio de retiro: 57 años
 - En sectores clave (magisterio, policías y militares): ≈ 52 años.
- Diagnóstico demográfico:
 - Relación estructuralmente débil para un sistema de reparto, agravada por:
 - Mayor esperanza de vida.
 - Jubilaciones tempranas.
 - Bajo crecimiento del empleo público formal.

Composición de aportantes y beneficiarios (dic. 2023):

- Aportantes registrados: 232.631
 - Crecimiento anual promedio (últimos 5 años): 4,85%.
 - Distribución:
 - Magisterio Nacional: 34,3%
 - Administración Pública: 25,6%
- Jubilaciones y pensiones: 74.339
 - Crecimiento anual promedio: 3,77%.
 - Concentración:
 - Magisterio Nacional: 47,4%
 - Administración Pública: 25%
- Relación activos/pasivos: 3,1
 - Insuficiente frente al requerimiento técnico mínimo.

Magnitud del déficit por sectores

Sector	Ingresos	Gastos	Déficit / Superávit	Financiamiento	Resultado (%)
Programa Civil	197	186	11	Aún superavitario, pero con rápida erosión de reservas (requerirá transferencias del Tesoro a partir de 2028)	-10%
Empleados Públicos	182	165	17		10%
Magistrados Judiciales	16	22	-6		-29%
Magisterio Nacional	204	386	-182	Cubierto con excedentes del programa civil (ahorros que se agotarían hacia 2028)	-36%
Docentes Universitarios	23	29	-7		-23%
Maestros	182	357	-175		-49%
Fuerzas Públicas	93	304	-211	Financiado 71% con impuestos generales	-71%
Militares	33	136	-103		-76%
Policías	60	168	-109		-65%
TOTAL	495	877	-382		-44%

*En millones USD (datos MEF - acumulado a diciembre 2025)

Panorama regional de los sistemas previsionales

La tasa de sustitución promedio en America Latina es del 65%. Con una tasa de **98%**, Paraguay presenta la **segunda tasa más elevada de la región**, justo por detrás de México (44,5-107%), muy por delante de sus vecinos del Cono Sur: Argentina (80%), Brasil (50-80%), Uruguay (72%) y Chile (38%). Recientemente, estos tres últimos países realizaron reformas en sus esquemas de reparto ajustando edad mínima de retiro, fórmulas para el cálculo de los beneficios y años de aporte. De forma general, la **región avanza hacia reglas más homogéneas**, impulsando la **convergencia de los regímenes especiales** para fortalecer la sostenibilidad previsional.



Docentes

Edad mínima

- Entre 57 y 65 años



Régimen

- Cajas especiales pasaron al régimen general



Fuerzas Públicas

Edad mínima

- 60 a 65 años



Años mínimos de servicio

- 30 años
- 35 años



Régimen

- Cajas especiales pasaron al régimen general



Fuentes para FFPP:

ARG: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/obtener-una-jubilacion-por-actividades-especiales>.
BRA: (Lei N.º 13.954/2019 y Dec. N.º 10.626/2021; EC N.º 103/2019; Portarias ME 2020–2023; Lei N.º 8.213/1991 RGPS).
URG: (Ley N.º 20.130/2023)

Fuentes para docentes: ARG (Ley N.º 19.101, N.º 22.919, N.º 24.016 y Decretos reglamentarios 137/2005 y 538/75). BRA (Lei N.º 13.954/2019 y Dec. N.º 10.626/2021; EC N.º 103/2019; Portarias ME 2020–2023; Lei N.º 8.213/1991 RGPS). CHI (D.L. 3.500 de 1980, normativa de la Superintendencia de Pensiones). COL (Ley 100 de 1993 y 797 de 2003). MEX: Ley del ISSSTE (2007). PER (Ley N.º 25897 y normativas de la SBS/AFP)

2. Contenido y alcance del proyecto de reforma

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo el 30 de diciembre de 2025 propone cambios paramétricos, no una reforma integral, con el objetivo de hacer sostenible la Caja Fiscal:

Dimensión	Situación previa (heterogénea)	Reforma propuesta
Edad mínima	Variable; en varios regímenes no existía (Magisterio, Docentes Univ., Policía, FF.AA.)	57 años (criterio uniforme)
Años de aporte	Entre 10 y 30 años , según régimen	25 años (Magisterio, Docentes Universitarios, Magistrados); hasta 35 años (Policías y Militares, esquema gradual)
Tasa de sustitución	Elevada y dispar (50%–100%; casos superiores al 90%)	78% a 100% (según edad y años aportados) para civiles; 50% a 100% para Fuerzas Públicas.
Tasa de aporte	16% del salario (aporte del trabajador); sin aporte patronal explícito del Estado en la mayoría de los regímenes	Total: 22%; 19% trabajador; 3% Estado empleador
Base de cálculo	Último sueldo o promedios cortos (2 a 5 años), según régimen	Promedio últimos 5 años de aporte
Incentivo al retiro temprano	Alto, por ausencia de edad mínima y altas tasas de sustitución	Reducido
Actualización haberes	No homogénea: ajustes discrecionales, ligados en varios casos a aumentos salariales del activo o decisiones administrativas , sin regla automática uniforme	Variación anual del salario mínimo
Derechos adquiridos	Vigentes	Respetados (opción por régimen previo)

El MEF estima que estas medidas permitirían **reducir el déficit futuro entre 50% y 60% en los primeros cinco años** de vigencia.

Cuadro comparativo extenso

Sector / Régimen	Edad mínima - vigente	Años de aporte - vigente	Tasa de sustitución - vigente	Base de cálculo - vigente	Parámetros propuestos por la reforma
Administración Central	62 años	20 - 40 años	47% + 2,7% por año adicional - 100%	Promedio últimos 5 años	Sin modificación explícita
Magisterio Nacional	No requiere	25 - 28 años	83% - 87%	Promedio últimos 5 años	Edad mínima: 57 años / Tasa: 78%
Magistrados Judiciales	50 años	24 años	94%	Promedio últimos 5 años	Edad mínima: 57 años / Aporte: 25 años / Tasa: 78% / Base: promedio 5 años
Docentes Universitarios	No requiere	25 - 28 años	83% - 87%	Promedio últimos 5 años	Edad mínima: 57 años / Aporte: 25 años / Tasa: 78%
Personal de Enfermería y Obstetricia	55 años	25 años	90%	Promedio últimos 5 años	Sin modificación explícita
Médicos, Odontólogos, Bioquímicos, Psicólogos	55 años	25 años	90% + 2% por año adicional - 100%	Promedio últimos 3 años	Sin modificación explícita / FUERA MARCO DE CAMBIO
Patrulla Caminera	No requiere	15 - 30 años	55%	Equiparado al activo	Sin modificación explícita
Militares	No requiere	15 - 30 años	50% - 100%	Equiparado al activo	Edad mínima: 57 años / Aporte: 20 años / Tasa: 50% / Base: promedio 5 años
Policía Nacional	No requiere	10 - 30 años	30% - 100%	Equiparado al activo	Edad mínima: 57 años / Aporte: 20 años / Tasa: 50% / Base: promedio 5 años

Sector / Régimen	Edad mínima – vigente	Años de aporte – vigente	Tasa de sustitución – vigente	Base de cálculo – vigente	Parámetros propuestos por la reforma
Docentes de Educación Inclusiva	No requiere	20 años	87%	Promedio últimos 2 años	Sin modificación explícita
Guardaparques	No requiere	30 años	100%	No establece	Sin modificación explícita
Trabajadores con discapacidad	55 años	20 años	100%	Promedio últimos 5 años	Sin modificación explícita

3. Causas estructurales del déficit

El diagnóstico técnico del MEF identifica tres causas estructurales fundamentales:

- **Ausencia de edad mínima de jubilación:**
En varios regímenes (Magisterio Nacional, Docentes Universitarios, Policías y Militares) no existe edad mínima uniforme para jubilarse, lo que permite retiros muy tempranos (desde los 32–35 años en algunos casos).
- **Inequidad en aportes y beneficios:**
Todos los cotizantes aportan **16%**, pero acceden a **condiciones muy distintas**: edades dispares, tasas de sustitución elevadas (hasta 100%), y bases de cálculo favorables (último salario o promedios cortos). Esta inequidad es el núcleo del problema.
- **Baja correspondencia entre aportes y prestaciones:**
El volumen de aportes de un trabajador promedio alcanza para financiar solo una fracción de los años que percibe jubilación, generando cargas fiscales crecientes año tras año. Un trabajador promedio de la Caja Fiscal **financia con sus aportes apenas cinco años de jubilación**. A partir de ese punto, el beneficio se cubre con el sistema solidario (impuestos). En contraste, muchos jubilados perciben beneficios durante **20 a 30 años**.

Aportes y jubilaciones: trayectorias comparadas

A continuación, se ilustra la insostenibilidad e inequidad del sistema vigente, superponiendo líneas cronológicas comparativas que representan los aportes acumulados vs. beneficios percibidos en el tiempo tomado 3 casos individuales distintos.

CASO 1: Docente Mujer - Caja Fiscal: "El subsidio prolongado"

* Salario mensual de referencia (promedio del sector 2025): Gs. 7.774.968

* Promedio de aporte mensual (16%): Gs. 1.243.995

* Beneficio jubilatorio mensual (promedio del sector 2025): Gs. 5.222.550

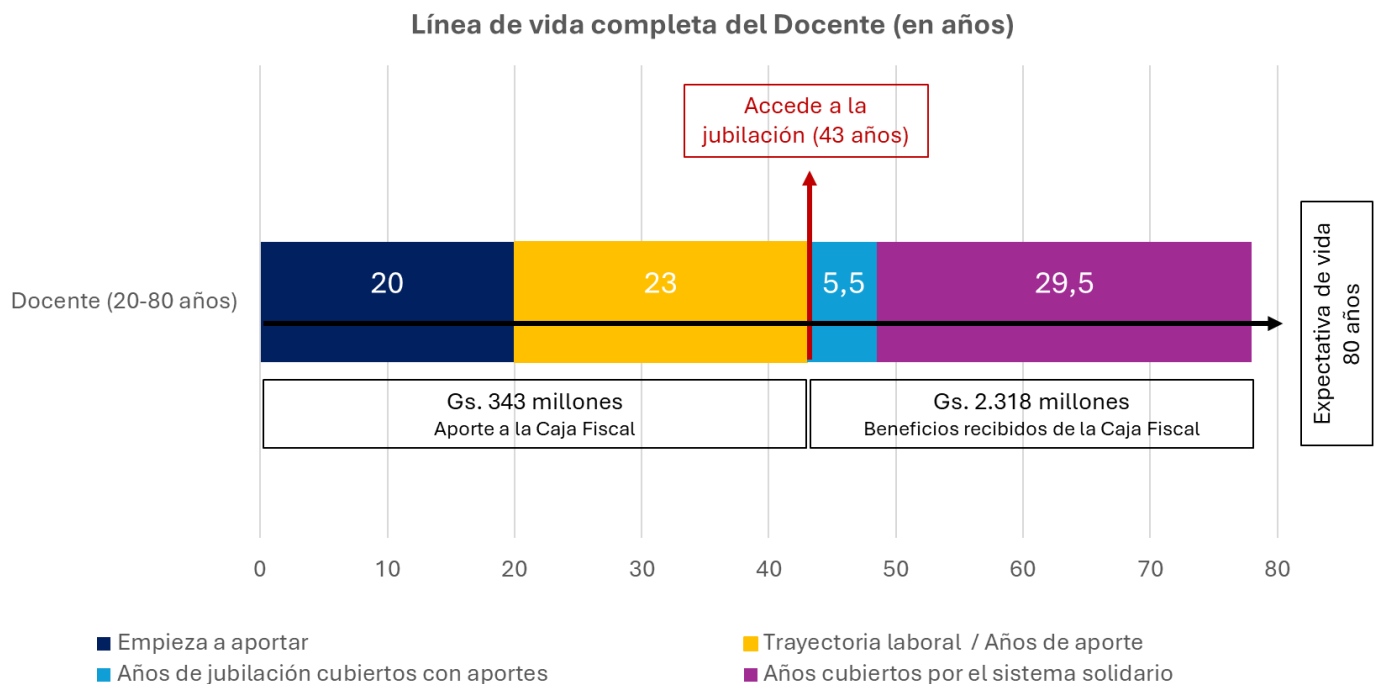
- **Edad inicio:** 20 años (tras terminar secundaria a los 17)
- **Años de aporte:** 25 años (con descuento de 2 años por maternidad = 23 años efectivos)
- **% de aporte:** 16% del salario
- **Edad de jubilación:** 45 años
- **Tasa de sustitución:** 100% del último salario
- **Años de jubilación:** aprox. 35 años (esperanza de vida femenina PY: aprox. 80 años)
- **Mecanismo de ajuste:** Indexado a salarios activos

→ 23 años aportando vs. 35 años cobrando = **1.5x más tiempo cobrando que aportando**

→ Monto total recibido vs aportado: **aprox. 220%**

→ La docente cobra 1.52 veces más tiempo del que aportó, recibiendo el 100% de su salario ajustado a salarios activos.

→ 84 % es subsidio implícito. El ajuste por salarios activos agrava el déficit real



CASO 2: Militar Hombre – Caja Fiscal: "La promoción forzosa"

* *Salario mensual de referencia de un militar (promedio del sector 2025): Gs. 6.616.623*

* *Promedio de aporte mensual (16%): Gs. 1.058.660*

* *Beneficio jubilatario mensual (promedio del sector 2025): Gs. 8.837.460*

* *Salario mensual de referencia de un General Fuerza Aerea (abril 2025): Gs. 13.431.884*

* *Promedio de aporte mensual (16%): Gs. 2.149.101*

* *Beneficio jubilatario mensual (promedio del sector 2025): Gs. 17.928.000*

- **Edad inicio:** 22 años (egreso del colegio policial)
- **Años de aporte:** 31 años
- **% de aporte:** Variable (menor que sector civil)
- **Edad de jubilación:** 53 años (promoción automática por entrada de comandante más joven)
- **Tasa de sustitución:** 50-100% según rango
- **Años de jubilación:** aprox. 20 años (esperanza de vida masculina PY: aprox. 73 años)
- **Mecanismo de ajuste:** Similar a activos

→ 31 años aportando vs. 20 años cobrando sin aportar

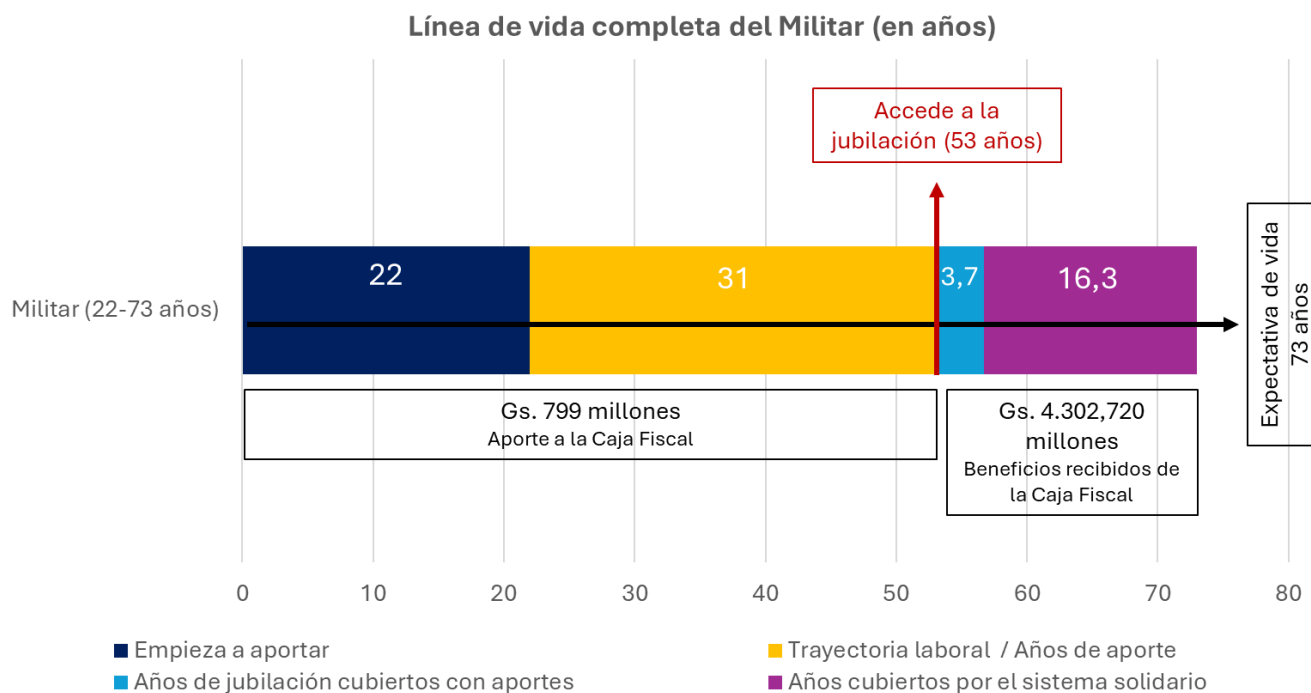
→ Jubilación a edad productiva plena (53 años) con cargo de General

→ **El militar se jubila a edad productiva plena (53 años) sin posibilidad de continuar aportando al sistema.**

***En Chile** el retiro del servicio es activo. El retirado debe realizar un servicio civil, con lo que continúa aportando. **En el caso de Paraguay:** retiro total a los 53, sin actividad productiva, lo que implica 20 años de subsidio puro.

→ **El militar se jubila a edad productiva plena (53 años) sin posibilidad de continuar aportando al sistema.**

→ 82 % es subsidio implícito. Jubilación temprana bloquea nuevos aportes.



CASO 3: Aportante IPS: "El sistema dependiente"

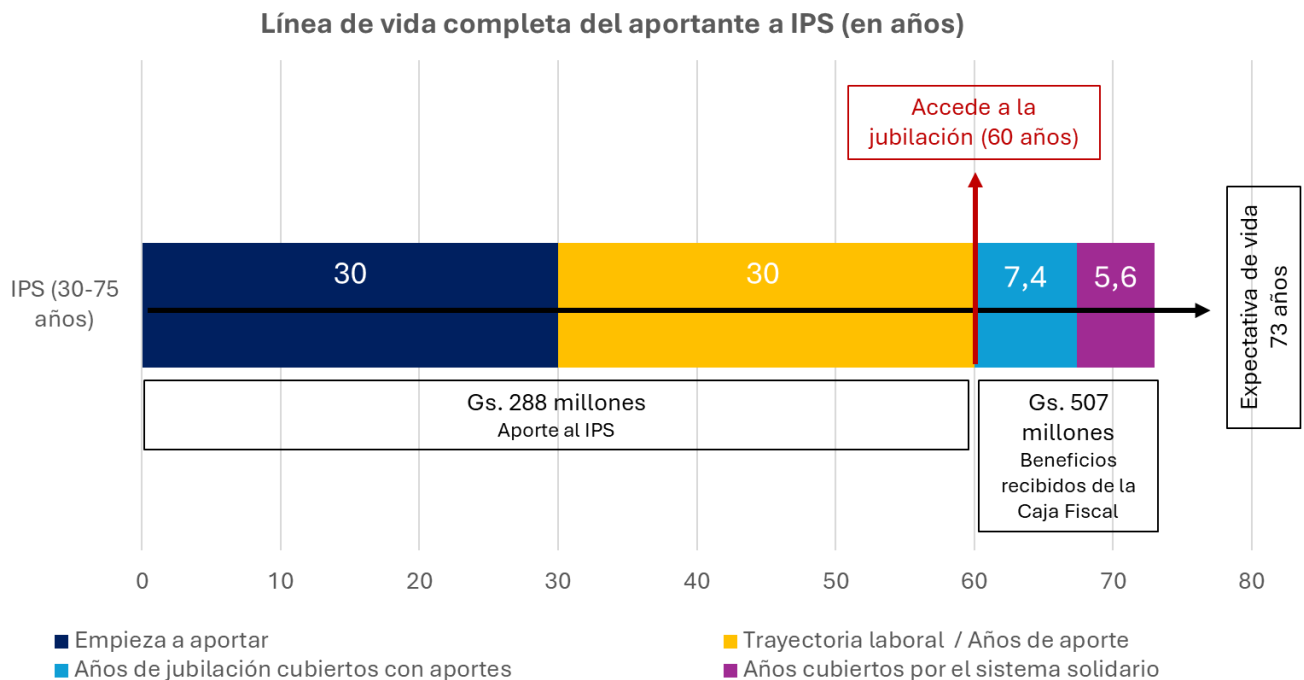
*Salario mensual de referencia: Gs. 5.000.000

*Aporte mensual (16%): Gs. 800.000

*Tasa de sustitución: 65%

- Edad inicio: 30 años
- Años de aporte: 30 años
- % de aporte: 16% (9% empleador + 7% trabajador)
- Edad de jubilación: 60 años
- Tasa de sustitución: 60-70% del promedio de últimos 36 meses
- Años de jubilación: aprox. 15 años (esperanza de vida promedio PY: ~75 años)
- Mecanismo de ajuste: IPC (inflación), no salarios

→ Subsidio aprox. 51 %. El sistema IPS, aunque imperfecto, mantiene una relación 2:1 entre años de aporte y beneficio, siendo financieramente más sostenible.



4. Riesgo de no reformar: impuestos más altos y presión sobre la economía

El déficit de la Caja Fiscal ya está siendo financiado íntegramente con **recursos tributarios generales**, reduciendo la disponibilidad de fondos para servicios prioritarios como **salud, educación, infraestructura y políticas públicas**. Esto obliga a reasignar recursos que podrían fortalecer la competitividad y la oferta logística, con impacto directo en el comercio y la inversión. El propio MEF advirtió que el esfuerzo para cubrir la Caja Fiscal **equivale a todo el aumento recaudatorio logrado por la DNIT en 2025**, cercano a USD 400 millones. Por otro lado, estiman que cubrir el déficit significaría desplazar USD 683 millones en recursos de otras áreas prioritarias:

- 10 nuevos hospitales de alta complejidad
- 350 centros educativos refaccionados
- 3.200km de asfalto
- 16.000 hectáreas de alcantarillado
- Pensión correspondiente a 86% de la población de adultos mayores

Economistas y autoridades coinciden en que, **sin reforma**, la única alternativa sería **subir impuestos**:

- **IVA**: propuestas de elevar del **10% al 14%**, que aun así solo cubrirían déficits de 2026-2027.
- **IRP**: estimaciones muestran que debería subir del **10% al 48% en 2025**, y hasta **86% en 2028**, un escenario inviable.

Esto implicaría una recaudación adicional de **USD 1.144 millones**, resultando en una **mayor presión sobre el consumo, la inversión y la competitividad**, afectando directamente al sector importador y productivo.

Postura del sector privado: consenso general

Existe un **amplio respaldo del sector productivo**:

- **FEPRINCO, CNCSP, CAVIALPA, UGP, ARP, UIP, CAPECO, CIP**, entre otros, coinciden en que:
 - El déficit es **inequitativo e insostenible**.
 - **No debe financiarse con más impuestos**.
 - La reforma debe asumirse como **política de Estado**.
 - No se trata de un simple **ajuste contable** sino de una **corrección estructural completa**
 - La regla debe ser **igual para todos, sin privilegios**.

Se advierte que el déficit previsional **ya está desplazando inversión en infraestructura logística**, clave para el comercio exterior, con impactos directos sobre competitividad.

Aportes críticos

La reforma es un inicio correcto pero limitado, se debe avanzar hacia:

- **Mayor transparencia actuarial** del MEF para sustentar debate técnico.
- **Ampliar cobertura** (por ejemplo, médicos y funcionarios públicos, quienes quedan fuera sin justificación clara) para que la reforma sea integral y no parcial.
- **Equidad real entre sectores**: proponen usar métricas del IPS (por ejemplo, 10 años de aportes) para homogeneizar requisitos.
- **Mejor gobernanza institucional** (independencia de la Caja Fiscal).
- **Transición gradual de reformas**, especialmente para quienes están cercanos a jubilarse.
- **Incorporar sistemas intercajas y fondos de salud** como mecanismos de largo plazo.