

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

I.- EL EQUILIBRIO FINANCIERO DE LOS FONDOS JUBILATORIOS. PROPOSITO DE LA LEY N° 2345/2003, RESULTADO TRANSCURRIDO 20 AÑOS DE SU VIGENCIA.

Por el año 2003, la crisis de la imposibilidad de pago de las jubilaciones y pensiones del magisterio solamente con los recursos aportados por los funcionarios se tornó muy grave, lo cual motivo la gestión del Gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos, ante las Camaras Legislativas, obteniendose la sanción de la Ley No. 2345/2003. Esta ley dice: “Art. 1º.- La tasa de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda será del 16%. Esta nueva alícuota estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del sistema”

Ahora bien, cabe señalar desde ya que esta ley No. 2345/2003, antes que lograr el “equilibrio financiero” pretendido, no solo no logro su objetivo (como explicaremos con gráficos mas adelante) sino que agravó la situación del sistema.

Amén de elevar el porcentaje del aporte jubilatorio, en perjuicio de todos los activos, impuso un nuevo regimen de liquidación de haberes para quien se acoge a la jubilación, acordando una jubilación muy por debajo del establecido por el regimen legal anterior, y fuera de los parámetros juridicos y condiciones economicas delineados como propios de la naturaleza etica, moral y juridica de la jubilación, conforme a los fundamentos esbozados por la Corte Suprema de Justicia, tal como se habrá observado ut supra.

Con la entrada en vigencia de la disposición legal, mencionado en el acápite del presente comentario y sus posteriores modificaciones, los fondos jubilatorios han aumentado sus cotizaciones no solo en la alícuota de las mismas si no también en base de las mismas.

Justamente es intención de la presente sección revisar los resultados del impacto financiero de la aplicación de mencionada reforma en los ingresos y en la cuenta déficit/superávit de sus seis programas componentes:

- 01 Funciones y empleados públicos;
- 02 Magistrados Judiciales :
- 03 Magisterio Nacional;
- 04 Docentes Universitarios;
- 05 Militares ; y,
- 06 Policías

En el anunciado del art. 1º de dicha ley al parecer tanto para justificación como la finalidad del incremento del 14 al 16 %, se afirma que dicha nueva

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

alcuota estará vigente hasta que se logre el equilibrio del sistema. Para analizar ello se debe compara los resultados de las recaudaciones entre año base, en este caso, el ejercicio 2003 con el correspondiente al año de aplicación plena de dicho régimen que fue en el correspondiente a 2005, ya que dicha disposición legal fue reglamentada a principio del año 2004.

Por tanto, en base a ello, se presenta un cuadro con la comparación de los ingresos correspondientes entre los años 2002 al 2006 y el impacto de esas mejoras en recaudaciones y en la disminución del déficit de los fondos de jubilaciones y pensiones.

CUADRO I

IMPACTO FINANCIERO DE LA LEY N° 2345/03 EN CAJA FISCAL														
En miles de millones de guaraníes														
#	CONCEPTOS X PROGRAMAS	AÑOS		DIF.2002/03		2.004	DIF.2003/04		2.005	DIF.2003/05		2.006	DIF.2003/06	
		2.002	2.003	Monto	%		Monto	%		Monto	%		Monto	%
1.	INGRESOS	340	424	84	24,9	440	71	16,6	541	172	40,5	560	136	32,0
a)	Civiles	293	315	21	7,2									
	I Emp./Func. Públicos	124	134	10	19,7	157	23	17,0	191	57	42,9	214	81	60,2
	II Magistrados Judiciales	12	12	1	1,4	21	9	70,3	33	21	171,0	28	15	124,0
	III Magisterio Nacional	139	152	13	25,3	172	20	13,4	209	57	37,8	213	61	40,4
	IV Docentes Universitarios	19	17	(2)	(3,9)	26	8	49,6	26	9	54,5	26	9	54,8
b)	No Civiles	46	55	9	18,4									
	V Fuerzas Armadas	20	22	2	4,7	25	3	14,9	31	9	39,6	30	8	36,3
	VI Fuerzas Policiales	26	33	6	12,3	40	7	21,7	51	18	55,6	49	16	49,2
2.	EGRESOS	569	599	30	5,2	634	35	5,9	710	111	18,5	798	200	33,3
	Emp./Func. Públicos	98	105	8	15,1	116	11	10,1	133	28	26,5	152	47	44,6
	Magistrados Judiciales	10	10	1	1,1	11	0	4,3	13	3	27,6	14	4	39,4
	Magisterio Nacional	201	211	10	20,6	225	14	6,7	250	39	18,4	297	86	41,0
	Docentes Universitarios	11	13	1	2,8	16	3	24,4	19	7	52,3	22	9	73,3
	Fuerzas Armadas	163	169	6	11,2	171	3	1,6	189	20	11,9	197	28	16,6
	Fuerzas Policiales	87	91	4	8,7	95	4	4,6	105	14	15,9	116	25	27,2
3.	DÉFICIT(-) O SUPERÁVIT(+)(1)-(2)	(229)	(229)	(0)	0,0	(194)	35	(15,4)	(168)	32	(13,8)	(239)	(9)	4,0
	Emp./Func. Públicos	26	28	2	4,6	40	12	42,2	58	29	103,7	62	34	118,1
	Magistrados Judiciales	2	2	0	0,3	10	8	427,1	20	18	946,8	13	11	581,3
	Magisterio Nacional	(62)	(59)	2	4,7	(53)	6	(10,4)	(41)	18	(31,0)	(85)	(25)	42,6
	Docentes Universitarios	8	4	(3)	(6,7)	10	5	120,9	7	3	60,7	5	0	2,5
	Fuerzas Armadas	(143)	(146)	(3)	(6,6)	(146)	1	(0,4)	(158)	(11)	7,7	(166)	(20)	13,6
	Fuerzas Policiales	(60)	(58)	2	3,6	(56)	3	(4,9)	(55)	4	(6,3)	(67)	(9)	15,0
FTE:	https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/										IMP_FIN_KEY_2345_03.XLS			

La diferencia favorable de los ingresos caja fiscal, tanto como consecuencia de la aplicación de las nuevas cotizaciones como del crecimiento vegetativo, entre los años 2003 y 2006 ha sido de 190 mil millones de guaraníes lo que corresponde al 52 % de incremento, en tres años o 17 % anual aproximadamente. Donde se ha notado mayor incremento ha sido en el sector de magistrados judiciales donde el incremento fue del 21 mil millones de guaraníes o sea del 124 % ello debido a la

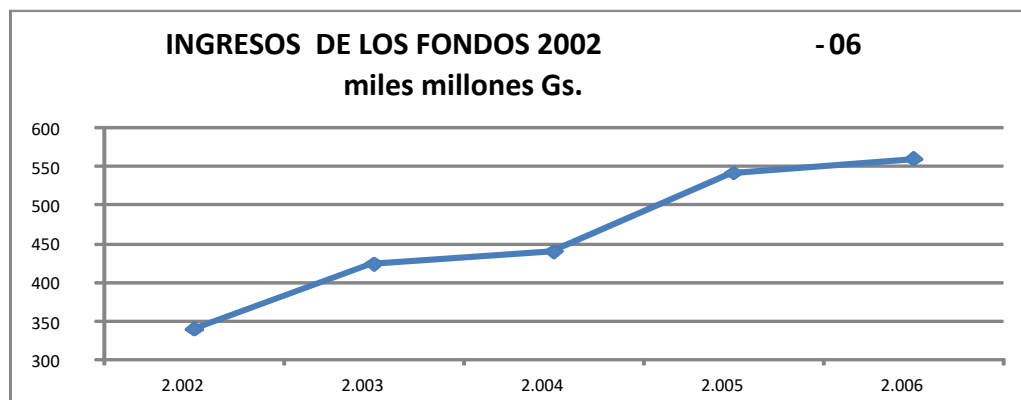
LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

gran incidencia de los gastos de representación dentro de las remuneraciones de los mismos.

Si se tiene en cuenta que el crecimiento entre los años 2002 y 2003, el crecimiento interanual de los ingresos ha sido casi el 9 %, se puede realizar una interpolación entre los años 2003 y 2006, **se estima que la recaudación adicional derivada de la aplicación de la nueva tasa y las nuevas bases de cotización consagrado por la Ley N° 2345/03 sería de 60 mil millones anuales.**

En lo relacionado al objetivo principal de dichos aumentos, el de disminuir el déficit de la Caja, se puede observar que la disminución del mismo fue bastante parcial consiguiéndose la disminución del mismo de 230 mil millones en 2003 a 239 mil millones en 2006, o sea, el déficit se ha agravado en 4% entre ambos años.

Evidentemente los incrementos de ingresos no fueron suficientes por varios motivos, pero el principal son las graves inequidades entre los programas administrados que revisa seguidamente.



FTE.: CUADRO I.

II - CAUSAS DE DETERIORO DE LOS SECTORES DEFICITARIOS DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

La causa primera es qué conviven sectores superavitarios con deficitarios es la inequidad entre las obligaciones y beneficios de cada uno de esos sectores, además del comportamiento diferente del proceso del paso de la condición de activo a pasivo en dichos programa, los cuales se analizan seguidamente.

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

a) **Las cajas deficitarias tienen más beneficiarios pasivos.** Los tres sectores deficitarios de Los Fondos poseen el 82 % de la cantidad de beneficiarios a febrero de 2022, que según el Ministerio de Hacienda de los 68 mil pasivos, unos 40 mil corresponden a los sectores de maestros, policías y militares.

**CUADRO II
COMPOSICION DE APORTANTES VS. BENEFICIARIOS POR SECTORES
A FEBRERO 2022**

#	PROGRAMAS/SECTORES	APORTANTES	PART. %	BENEF.	PART. %	REL.APORT./BENEF.
		(1)		(2)		(3) = [(1)/(2)]x100
A	CIVILES	189.000	82,2%	51.000	75,0%	3,7
	I - SUPERAVITARIOS	111.000	48,3%	19.000	27,9%	5,84
1	Func. Públicos	86.000	37,4%	17.000	25,0%	5,1
2	Doc. Universitarios	13.000	5,7%	1.400	2,1%	9,3
3	Magistrados Jud.	12.000	5,2%	600	0,9%	20,0
	II - DEFICITARIOS	78.000	33,9%	32.000	47,1%	2,44
4	Maestros	78.000	33,9%	32.000	47,1%	2,4
B	FUERZAS PUBLICAS	41.000	17,8%	17.000	25,0%	1,3
5	Policías	26.000	11,3%	9.000	13,2%	2,9
6	Militares	15.000	6,5%	8.000	11,8%	1,9
	TOTAL	230.000	100%	68.000	100%	3,4

(1) Cantidad de activos, según reporte de planillas de descuentos jubilatorios. No incluye horas cátedras.

(3) El promedio ideal es de 6,25 aportantes x c/beneficiarios que deviene de dividir 100 sobre 16, por ek 16% de aporte universal.

FUENTE: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>

SITUFIN:CAJA_FISCAL/Aport.vs.Benef.xls

Así, conforme a este informe de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, los sectores de maestros jubilados, policías y militares retirados cerraron el correspondiente ejercicio fiscal con déficit de 612, 508 y 405 miles de millones de guaraníes respectivamente y con un resultado negativo agregado de 1,6 billones de guaraníes.

El déficit global de Los fondos, en 2021, fue de 1,1 billón de guaraníes, el cual es financiado de la siguiente manera:

- I. Conforme a la inconstitucional Ley N° 4252/2010, el déficit de los maestros jubilados se financian con los superávit generados por el resto de los sectores civiles: funcionarios, magistrados judiciales;
- II. Por Ley del Presupuesto General de Nación, los déficits de los programas no civiles se financian con impuestos y otras rentas generales de Estado.

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

CUADRO III

**SITUACION FINANCIERA DE LA CAJA FISCAL POR PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS,
FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y POR ORGANOS FINANCIADORES - DEFICIT(-) O SUPERAVIT(+)**
2021 - (Miles de Millones de G.)

FF	OF	PROGRAMAS	APORTES	GASTOS	SALDO NETO	FIN. DFICITS	
						FF	OF
		I - SUPERAVITARIOS	1.201	767	434	56,6%	
30	16	Funcionarios	1.005	599	407	67,9%	
30	19	Doc. Univ.	126	107	19	18,0%	
30	17	Mag. Jud.	69	61	8	13,6%	
		II - DEFICITARIOS	1.264	2.831	(1.567)	-55,4%	
30	18	Maestros	847	1.484	-636	-42,9%	30 16,17Y19
30	21	Policías	263	692	-429	-62,0%	10 01
30	22	Militares	154	656	-502	-76,5%	10 01
TOTALES (I + II)			2.465	3.598	-1.133	-31,5%	

FF: FUENTE DE FINANCIAMIENTO: 30, REC. INSTITUCIONALES; 10, REC. ORD. TESORO

OF ORGANISMOS FINANCIADORES:

16 Aportes de funcionarios y empleados publicos

20 Aportes de fuerzas armadas

17 Aportes de docentes universitarios

21 Aportes de fuerzas policiales

18 Aportes de magisterio naciona

01 Aportes del tesoro (impuestos)

19 Aportes de magistrados judiciales

FTE <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>

SITUFIN_CAJA_FISCAL/C.1.xls

b) Privilegios jubilatorios a ciertos sectores aumenta la cantidad de beneficiarios en los mismos. En el caso de los **maestros** se corresponde con el tratamiento más benevolente de la Ley N° 2345/2003 “DE SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL hacia ese sector en términos de menor tiempo de aportes (28 años), reconocimientos de hasta 2 hijos para computo de años reconocidos como aportes. Esta discriminación positiva no conlleva una contrapartida en la tasa de cotización o porcentaje de aportes que es igual al 16 % de otros sectores con régimen convencional.

Asimismo, a partir de la promulgación y aplicación de la Ley N° 6577/2019 se agregan las jubilaciones privilegiadas de los llamados **personal de blanco** que agrupan a todo el personal sanitario tales médicos, odontólogos, bioquímicos, enfermeras, técnicos y auxiliares de salud con derecho a jubilación completa con 55 años de edad se servicios y 30 años de aportes.

En lo referente al régimen de requisitos y beneficios de las jubilaciones del **magisterio nacional y de docentes universitarios**, el haber máximo del 87 % se alcanza con 28 años de aportes.

Además la Corte Suprema de Justicia señaló en sus fallos de 4 y 12 de mayo de 2020, que el Decreto - Ley N° 23, del 11 de mayo de 1954, se encuentra vigente ya que no fue derogado por la Ley N° 2345/2003 y sus modificaciones. Como

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

efecto administrativo de ello se dicto el Decreto N° 4041/2020 por el cual se reglamenta el régimen de jubilaciones de los **magistrados judiciales** conforme al mencionado Decreto-Ley otorgándose a ese sector el derecho haber máximo y único del 94% para aquellos que hayan completado 24 años de aportes y 50 años de edad

A los efectos comparativos se señala que los funcionarios públicos en general se requieren para esa misma jubilación completa 62 años de edad y 40 años de aportes.

El desequilibrio e inequidad entre requisitos y beneficios recibidos por los distintos sectores se puede apreciar en el siguiente esquema, donde en la segunda columna se aprecian esos seis programas, donde el aporte de los activos de los mismo es la **tasa única del 16 %**, en la siguiente se muestra la edad mínima, luego años de aportes, después la forma de cálculo para la base del haber jubilatorio y el haber jubilatorio como porcentaje de la base.

En la penúltima columna se muestra la relación porcentual entre el tiempo de aporte y monto máximo posible del monto de haber jubilatorio. Este indicador nos muestra el grado de privilegio entre los distintos sectores, entendiéndose que cuanto más bajo es el porcentaje resultante para los mismos es más favorable el régimen de cada sector.

En este caso los **Magistrados Judiciales** son los más favorecidos con un índice del 26 %, es decir consiguen el máximo de haber jubilatorio con el mínimo tiempo de aporte.

Le siguen el personal de blanco con 30 %, luego **los docentes con 32 %** y siendo los menos favorecidos los **funcionarios públicos, militares y policías con 42 %**.

Como puede observarse, con la tasa única de cotización o de aportes jubilatorios de 16 % para los activos de los distintos sectores, **lo que finalmente define el grado de privilegio de cada sector es la exigencia de menor lapso de años de aportes**, más que las cuestiones de edad mínima o las formulas para la determinación de las bases de haber jubilatorios, que en general es el promedio remuneraciones imponibles de los últimos 60 meses con excepción del personal de blanco que es de 36 meses.

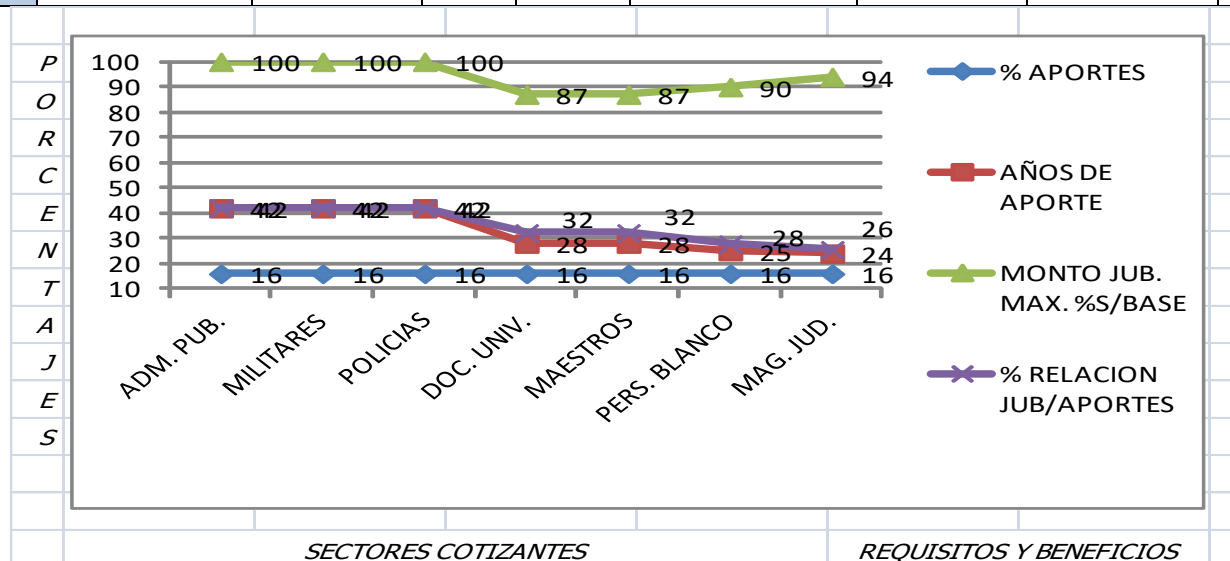
Otro factor que incide no precisamente en la cantidad de beneficiarios de cada de sector si no el promedio de haberes de los beneficiarios es lo se muestra en la última columna cual es el régimen de indexación de los mismos. En este caso los

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

sectores claramente privilegiados son los miembros de las fuerzas públicas cuyos haberes de retiro son equiparados en igualdad de condiciones que los activos y son ajustados anualmente por variación del salario mínimo legal.

CUADRO IV
SE APLICAN REQUISITOS Y CONDICIONES PRIVILEGIADOS PARA LA JUBILACION ORDINARIA DE 4 DE LOS 7 SECTORES BENEFICIARIOS CON LA MISMA TASA DE APORTE

	SECTORES	% Aportes jubilatorios	REQUISITOS Y CONDICIONES P/ JUBILACION					Fact. Act. HH.
			Años de		Haber Jubilatorio(HJ) Máximo	Relación % Tiempo de Aportes/% HJ		
			Edad	Aporte	Base: prom. Remun. de los últimos			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=((5)/(3))x100	(7)		
1	Adm. Pública	16	62	40	5 años	100 %	42	ΔIPC
2	Militares							Equip ΔSML
3	Policías							
4	Doc. Univ.		28	75%	32	ΔIPC		
5	Magisterio Nac.							
6	Mag. Judiciales		50	24	94 %		26	
7	Personal Blanco		60	30	3 años	100%	30	



c) Quién paga los privilegios de los beneficiarios de los sectores favorecidos?

Primero cabe puntualizar que los desequilibrios actuariales y financieros no siempre tienen como causa regímenes diferenciales en términos de tiempo de servicio y edad mínima, como si es el caso de los docentes, personal sanitario y magistrados judiciales.

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

Por ejemplo el desbalance crónico observado con el desfinanciamiento de los haberes de retiro de las fuerzas públicas se explica en el siguiente punto, pero la cobertura de ese resultado negativo se cubre con recursos ordinarios del Tesoro, o sea impuestos.

En la caso de los sectores civiles favorecidos, la insuficiencia de aportes de los activos se cubre con el superávit de otros programas, especialmente los provenientes de funcionarios públicos.

Aquí que se debe entender que cualquier privilegio previsional que se consagre al algún sector constituye una deseconomía e inequidad para otros sectores aportantes y para el contribuyente.

Los aspectos financieros de esta cuestión se analizan acabadamente en la sección 4 de este documento.

d) Mayor promedio de haberes en los sectores deficitarios. En el siguiente reporte se observa el ranking de promedio de haberes jubilatorios por sectores.

Al factor presentado el en punto 1) se debe a un agravante que acentúa aún más las causas de los déficits de los sectores con resultados negativo y está relacionado con que dos de esos sectores (militares y policías) se encuentren en segundo y tercer lugar en el ranking de los promedios de haberes de los beneficiarios, ambos cercado a siete millones mensuales.

Esta mayor cantidad y monto de haberes de **militares y policías**, se debe a que un alto porcentaje que ingresan a esas carreras llegan al tiempo de derecho completo de retiro con muy pocas excepciones y generalmente lo hacen con la jerarquía de máxima remuneración: General o Coronel con sueldo de General.

En el caso de los maestros, si bien se encuentran penúltimos como promedio de haber jubilatorios, el desequilibrio se da por la práctica generalizada de acumular en los últimos de servicios la máxima cantidad de horas cátedras posibles, y a veces también cargos administrativos, con el objeto de ampliar la base del haber jubilatorio.

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”

CUADRO V

**PROMEDIO DE ASIGNACIONES DE BENEFICIARIOS DE LA CAJA FISCAL
A FEBRERO 2022**

#	SECTORES Y PROGRAMAS	MONTOS TOTALES DE ASIG. (Mill. Gs.)		CANT. BENEF.	PROMEDIO DE ASIG. (Guaraníes)	
		ACUMULADO	Mensual		ACUMULADO	Prom. Mensual
		(1)	(2) =(1)/2		(4) =(1)/(3)	(5) =(2)/(3)
	SUB-TOTAL	133.600	66.800	18.994	7.033.800	3.516.900
1	Func. Públicos	103.820	51.910	16.954	6.123.629	3.061.814
2	Doc. Universitarios	19.477	9.739	1.393	13.982.053	6.991.027
3	Magistrados Jud.	10.303	5.152	592	17.403.716	8.701.858
	SUB-TOTAL	491.287	245.644	48.805	10.066.325	5.033.163
4	Maestros	260.793	130.397	32.313	8.070.838	4.035.419
5	Policías	118.035	59.018	8.526	13.844.124	6.922.062
6	Militares	112.459	56.230	8.018	14.025.817	7.012.908
	TOTAL	624.887	312.444	67.799	9.216.758	4.608.379

FTE: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/>

SITUFIN_CAJA_FISCAL/PROM_ASIG.xls

En el caso de los funcionarios públicos su bajo promedio de haber jubilatorios se debe principalmente a que solo un 10 % aproximadamente se jubilan con cargos jerárquicos: Vice Ministro, Director General, Director, Jefe de Departamento, etc. El resto se jubilaron en cargos no jerárquicos de muy baja remuneración relativa, tales como Profesional (I), Técnico (I), Profesional (II), Secretario/a, Asistente Técnico, Asistente Administrativo, Auxiliar de Servicios, etc.

Otro factor que afecto negativamente el promedio jubilatorio de los funcionarios públicos, fue la práctica de la jubilación obligatoria, implementada a partir del ejercicio 2003, que en la mayoría de los casos implicaba haberes correspondiente a solo 25% del salario mínimo vigente.

Sin embargo, respecto a ello, la tendencia de los últimos es que dicho promedio se ha incrementado sostenidamente derivado principalmente de la masiva aplicación de la matriz salarial y de las jubilaciones anticipadas de funcionarios, quienes una vez transcurrido los cuatro años de antigüedad con esas remuneraciones cotizables matrizadas recurren al retiro voluntario. Esta tendencia se intensificara en los próximos años con la aplicación de los privilegios previsionales para el personal de blanco.

By Jose Amelio

LA LEY N° 2345/03 Y SUS MODIFICACIONES NO HA REFORMADO Y HA VUELTO MAS INSOSTENIBLE EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO”
