

Análisis de la **proyección fiscal y actuarial** bajo el Proyecto de Ley “De reforma de la Caja Fiscal”: escenario con Media Sanción¹

Febrero, 2026

¹ El presente documento constituye una adenda al “Informe de Evaluación Actuarial del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público de la República del Paraguay”. Su propósito es actualizar exclusivamente los resultados financieros y las curvas de sostenibilidad basándose en las modificaciones paramétricas introducidas y aprobadas por la Cámara de Diputados en fecha 5 de febrero de 2026. Para este efecto, se han mantenido estrictamente la metodología, los criterios técnicos y los supuestos actuariales del informe original.

Autoridades

Carlos Fernández Valdovinos, Ministro de Economía y Finanzas.

Felipe González Soley, Viceministro de Economía y Planificación.

Liz Coronel, Gerente de Desarrollo Económico.

Adriana Samaniego, Directora General de Estudios Económicos y Sociales.

Coordinación

Gerardo Benítez, Jefe del Departamento de Seguridad Social.

Supervisión y edición

Luis Recalde, Asesor Senior de la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales.

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales del Viceministerio de Economía y Planificación, bajo la dirección del Ministro Carlos Fernández Valdovinos, el Viceministro Felipe González Soley y la Gerente de Desarrollo Económico, Liz Coronel.

Los colaboradores fueron: M. Caballero, B. Insauralde, A. Díaz, F. Téllez.

Contenido

1. Introducción	7
1.1. Contexto legislativo	7
1.2. Objetivo de la adenda	7
1.3. Alcance y limitaciones	7
2. Ajustes paramétricos incorporados	7
2.1. Estructura de ingresos (aportes)	7
2.2. Condiciones de acceso (edad y años de servicio)	8
2.2.1. Sectores: Magisterio Nacional, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios	8
2.2.2. Sectores: Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales	9
2.3. Resumen comparativo de parámetros	9
3. Resultado del análisis actuarial del “escenario con Media Sanción”	10
3.1. Proyección del déficit	11
3.2. Proyección del ahorro fiscal	11
3.3. Comparación con el Escenario Base	12
4. Consideraciones finales	14

Resumen Ejecutivo

El presente análisis evalúa la sostenibilidad financiera y actuarial del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (Caja Fiscal) bajo el escenario de Media Sanción del Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados en febrero de 2026. Los resultados confirman que la reforma logra una corrección efectiva y similar, a la presentada por el Poder Ejecutivo, en la trayectoria del gasto previsional al equilibrar nuevas condiciones de acceso al beneficio jubilatorio para los sectores deficitarios con un fortalecimiento del financiamiento, asegurando la viabilidad del sistema en el largo plazo.

En cuanto a los ajustes en los parámetros, la versión con Media Sanción incorpora la posibilidad de acceso a la jubilación extraordinaria a partir de los 55 años con 30 años de servicio, acompañada de tasas de sustitución más bajas, diseñadas para adecuar los beneficios al esfuerzo contributivo realizado y evitar un aumento del costo actuarial del sistema. Las tasas iniciales para la jubilación ordinaria parten del 70% y alcanzan un máximo del 85%, niveles coherentes con una edad de acceso menor.

Asimismo, la versión con Media Sanción prevé aportes diferenciados según la situación financiera de los distintos sectores, atendiendo los planteamientos realizados por sectores superavitarios, como la Administración Pública y el Personal de Blanco. De manera complementaria, se incorpora un aporte gradual del Estado, que comienza en 1% el primer año y aumenta progresivamente hasta alcanzar el 5% a partir del quinto año, esquema que cobra relevancia en un contexto de menor edad de acceso y que requiere que la reforma genere el margen fiscal necesario para su financiamiento sostenible.

La modelación actuarial demuestra que esta versión reduce significativamente la brecha financiera frente al escenario base, logrando que el déficit proyectado para el año 2030, que originalmente alcanzaría los USD 1.000 millones, se modere a poco más de USD 300 millones. Asimismo, bajo el esquema de reforma, se proyecta un ahorro fiscal que promedia los USD 490 millones anuales en el primer quinquenio y asciende a USD 757 millones anuales al cabo de dos décadas. Este alivio permite estabilizar la operatividad de la Caja Fiscal y reducir la dependencia de transferencias de impuestos generales.

Finalmente, el impacto macroeconómico evidencia que la decisión adoptada permite quebrar la tendencia de deterioro del déficit respecto al PIB. En ese sentido, durante los primeros cinco años la reforma permite estabilizar el déficit de la Caja Fiscal en torno al 0,5% del PIB, mientras que en un escenario sin reforma el déficit crece de manera sostenida, incrementándose significativamente la presión sobre las finanzas públicas.

A mediano plazo, el escenario con reforma muestra una evolución contenida del déficit, en contraste con un escenario sin cambios, donde el desequilibrio se amplifica de forma acelerada. La reforma logra estabilizar en un -0,8% hacia 2036, representando apenas la mitad de la presión proyectada sin reforma, que alcanzaría un -1,6%. En consecuencia, el pasivo contingente acumulado se reduce significativamente del -16,0% al -7,9% del PIB para el mismo año. Estos hallazgos confirman que la Media Sanción es actuarialmente consistente y garantiza una mayor previsibilidad financiera para el Estado paraguayo, liberando recursos críticos para inversión social y servicios esenciales.

1. Introducción

1.1. Contexto legislativo

El presente documento constituye una adenda técnica al [Informe de Evaluación Actuarial del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público de la República del Paraguay](#), presentado originalmente por el Poder Ejecutivo. Esta actualización se hace necesaria tras la sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de febrero de 2026, en la cual se otorgó Media Sanción al **Proyecto de Ley “Que establece medidas para la reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público (‘de la reforma de la Caja Fiscal’)**”, introduciendo modificaciones importantes al texto remitido inicialmente por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

1.2. Objetivo de la adenda

El objetivo de este reporte es cuantificar y presentar los **resultados actuariales proyectados** bajo el escenario denominado en adelante "escenario con Media Sanción". Se busca determinar en qué medida las variaciones introducidas por el Legislativo alteran la sostenibilidad del sistema y la fecha estimada de agotamiento de las reservas en comparación con las proyecciones base.

1.3. Alcance y limitaciones

Esta adenda no pretende reevaluar la metodología ni los supuestos demográficos ya validados en el informe principal. Se limita estrictamente a la **actualización de los flujos financieros** incorporando los nuevos parámetros legales aprobados, con el fin de proveer una base empírica sobre el impacto de la versión actual del proyecto de ley.

2. Ajustes paramétricos incorporados

Para la actualización de las proyecciones financieras, se han integrado las siguientes modificaciones paramétricas en la herramienta de cálculo actuarial:

2.1. Estructura de ingresos (aportes)

En el escenario con Media Sanción se abandona la tasa de contribución uniforme para todos los sectores y se plantea implementar un esquema de financiamiento compartido y diferenciado por nivel de solvencia sectorial:

- **aporte patronal (Estado):** Se incorpora un aporte a cargo del Tesoro Nacional del **5%** sobre la remuneración imponible. Este se aplicará de forma progresiva comenzando con un **1% en el ejercicio 2027**, incrementándose un punto porcentual anual hasta alcanzar el **5% en 2031**.
- **aporte diferenciado de los cotizantes:**
 - se mantiene en **16%** para sectores superavitarios (Administración Pública y Personal de Blanco);
 - se incrementa al **19%** para sectores deficitarios (Magisterio Nacional, Magistrados Judiciales, Docentes Universitarios, Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales).

2.2. Condiciones de acceso (edad y años de servicio)

Se establecen criterios de jubilación para mitigar el impacto financiero de la jubilación temprana y extender la vida activa del aportante. El escenario con Media Sanción diferencia las condiciones de acceso para los sectores del Programa Civil alcanzados por la ley y para el Programa No Civil.

2.2.1. Sectores: Magisterio Nacional, Magistrados Judiciales y Docentes Universitarios

Para los sectores del Programa Civil alcanzados por la reforma propuesta, se establecen condiciones de acceso al beneficio jubilatorio diferenciado por modalidad de retiro:

- **Jubilación ordinaria:**
 - **Edad Mínima:** Se establece en **57 años** de edad.
 - **Años de Aporte:** Se requiere un mínimo de **25 años** de servicios efectivos y aportes.
 - **Beneficio:** Permite acceder a la tasa de sustitución progresiva desde **el 70% hasta el 85%** según años de aporte.
- **Jubilación extraordinaria:**
 - **Edad Mínima:** Se fija un piso de **55 años** de edad.
 - **Años de Aporte:** Se requiere un mínimo de **30 años** de servicios y aportes.
 - **Beneficio:** El haber se calcula con una **tasa de sustitución del 70%** para compensar el retiro anticipado.

2.2.2. Sectores: Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales

Para los sectores del Programa No Civil, el escenario con Media Sanción alinea edad, años de aporte y tasas de sustitución con el resto de los sectores deficitarios:

- **Edad Mínima:** Se establece en **57 años** de edad.
- **Años de Aporte:** Se requiere de **25 a 30 años** de servicios efectivos y aportes.
- **Beneficio:** Permite acceder a la tasa de sustitución progresiva desde **el 70% hasta el 85%** según años de aporte.

Tabla 1. Tasas de sustitución (%) según años de aporte y edad de retiro (MN, MJ, DU, FF.AA., FF.PP.)

Años de aporte	Años de edad					
	57	58	59	60	61	62 o más
25	70,0%	71,8%	73,9%	76,4%	79,2%	82,1%
26	70,8%	72,6%	74,7%	77,2%	80,0%	82,7%
27	71,6%	73,4%	75,5%	78,0%	80,7%	83,3%
28	72,4%	74,2%	76,3%	78,8%	81,4%	83,8%
29	73,2%	75,0%	77,1%	79,6%	82,0%	84,3%
30 o más	75,0%	76,0%	78,5%	81,5%	83,2%	85,0%

Fuente: Proyecto de Ley ‘De la reforma de la Caja Fiscal’ con Media Sanción (2026)

2.3. Resumen comparativo de parámetros

A fin de facilitar la lectura de las variaciones incorporadas en el modelo de análisis actuarial, se presenta a continuación un cuadro comparativo que sintetiza los cambios paramétricos más relevantes. Esta comparativa permite visualizar los cambios partiendo desde el **escenario base** (situación actual) hacia la **propuesta inicial del Poder Ejecutivo** (cuyo impacto actuarial se presenta como “escenario de reforma” en la sección 6 del informe publicado) y, finalmente, hacia el **escenario con Media Sanción** de la Cámara de Diputados. Los ajustes aquí detallados, específicamente los relacionados con el aporte patronal estatal y la edad mínima de acceso al beneficio jubilatorio, constituyen los vectores principales que determinan el nuevo comportamiento de las curvas de ingresos y egresos proyectadas en esta adenda.

Tabla 2. Cuadro comparativo de parámetros para la reforma de la Caja Fiscal

Parámetros clave	Escenario base (Ley 2345/2003 y modificatorias)	PdL – Propuesta inicial del Poder Ejecutivo	PdL – Propuesta con Media Sanción (C. de Diputados)
Aporte del Estado	0%	3%	5% (gradual, 1% anual desde 2027)
Aporte del Afiliado	16% para todos los sectores	19% para todos los sectores	▪ 16%: sectores superavitarios ▪ 19%: sectores deficitarios
Edad mínima	▪ MN, DU: no requieren ▪ MJ: 50 años ▪ FF.AA., FF.PP.: no requieren	▪ MN, DU, MJ: - ordinaria: 62 años - extraordinaria: 57 años ▪ FF.AA., FF.PP.: edad mínima 57 años	▪ MN, DU, MJ: - ordinaria: 57 años - extraordinaria: 55 años ▪ FF.AA., FF.PP.: edad mínima 57 años
Años de servicio	▪ MN, DU: 25-28 años ▪ MJ: 24 años ▪ FF.AA.: 15 años (mínimo) ▪ FF.PP.: 10 años (mínimo)	▪ MN, DU, MJ: 25 años en adelante ▪ FF.AA., FF.PP.: 20 a 35 años en adelante	▪ MN, DU, MJ: - ordinaria: 25 años en adelante - extraordinaria: 30 años en adelante ▪ FF.AA., FF.PP.: 25 a 30 años en adelante
Cálculo del haber	▪ MN, DU, MJ: promedio de los últimos 5 años ▪ FF.AA., FF.PP.: equiparado al sueldo del personal en servicio activo	▪ MN, DU, MJ, FF.AA., FF.PP.: promedio de los últimos 5 años	▪ MN, DU, MJ: - ordinaria: promedio de los últimos 5 años - extraordinaria: promedio de los últimos 10 años ▪ FF.AA., FF.PP.: promedio de los últimos 5 años
Tasa de Sustitución	▪ MN, DU: 84%-87% ▪ MJ: 94% ▪ FF.AA., FF.PP.: 30%-100%	▪ MN, DU, MJ: 78%-100% ▪ FF.AA., FF.PP.: 50%-100%	▪ MN, DU, MJ, FF.AA., FF.PP.: 70%-85%

Fuente: Ley 2345/2003 y sus modificatorias; Proyecto de Ley 'De la reforma de la Caja Fiscal' (propuesta inicial del Poder Ejecutivo y versión con media sanción) (2026)

3. Resultado del análisis actuarial del “escenario con Media Sanción”

El análisis se efectuó empleando el **enfoque de población abierta**, lo cual posibilita la proyección del flujo financiero considerando tanto a los cotizantes actuales como a los nuevos ingresantes a lo largo del tiempo.

3.1. Proyección del déficit

El escenario con Media Sanción, al igual que la propuesta inicial del Poder Ejecutivo, genera una disminución relevante en el déficit actuarial de la Caja Fiscal. En términos agregados, se proyecta que **entre 2027 y 2031 el déficit en valor presente se reduce de USD 3.003 millones en el escenario base a USD 1.171 millones**. En cuanto al **déficit anual promedio, este se reduce en un 61,56%, pasando de USD 796 millones a USD 306 millones**, cifra que replica el impacto estimado en la propuesta original del Poder Ejecutivo.

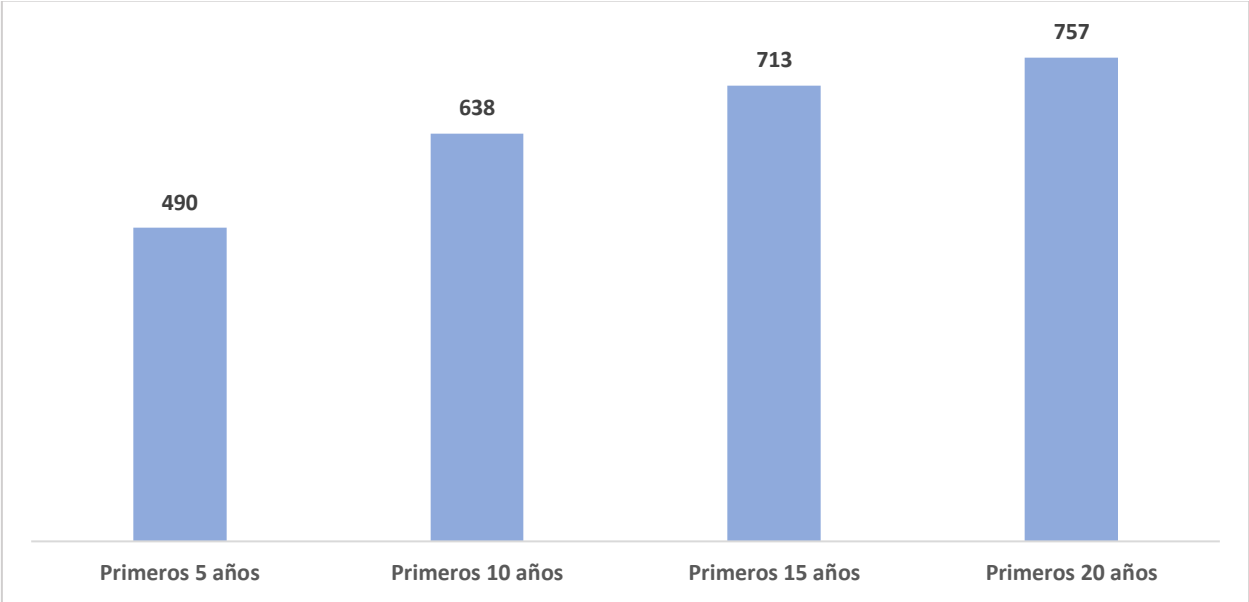
Esta equivalencia en los resultados financieros sugiere que las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados (particularmente la flexibilización en la edad mínima para ciertos sectores) han sido actuarialmente compensadas por otros ajustes en el diseño del beneficio, como la aplicación de tasas de sustitución más conservadoras y el incremento del aporte patronal al 5%, En tal sentido, en un sistema previsional de reparto la tasa de sustitución no puede analizarse de manera aislada, ya que está directamente vinculada a la edad de acceso a la jubilación, los años efectivos de aporte, la duración esperada del beneficio y la base de cálculo del haber. En términos actuariales, a mayor edad de acceso corresponde una mayor tasa de sustitución, mientras que una edad de jubilación más temprana exige necesariamente tasas de sustitución menores, a fin de compensar el mayor tiempo esperado de pago del beneficio y preservar el equilibrio del sistema. De este modo, el sistema logra mantener el objetivo de reducción del déficit mediante una redistribución de la carga financiera, compensando la salida temprana de aportantes con una menor presión sobre el gasto en pensiones futuras y una mayor inyección de liquidez inmediata.

3.2. Proyección del ahorro fiscal

La implementación de la reforma bajo las condiciones del **escenario con Media Sanción** representaría una corrección significativa en la trayectoria financiera de las finanzas de la Caja Fiscal. Mientras que el sistema actual impone una presión creciente sobre el Tesoro Nacional, el nuevo esquema aprobado proyecta un ahorro fiscal promedio de **USD 490 millones anuales** durante el primer quinquenio de aplicación (2027-2031). Este alivio financiero se incrementa de manera sostenida en el tiempo conforme maduran los ajustes paramétricos, alcanzando un

ahorro promedio de **USD 638 millones anuales** a los 10 años y consolidándose en **USD 757 millones anuales** al cabo de dos décadas.

Gráfico 1. Proyección actuarial del ahorro promedio anual en los primeros años (USD MM)

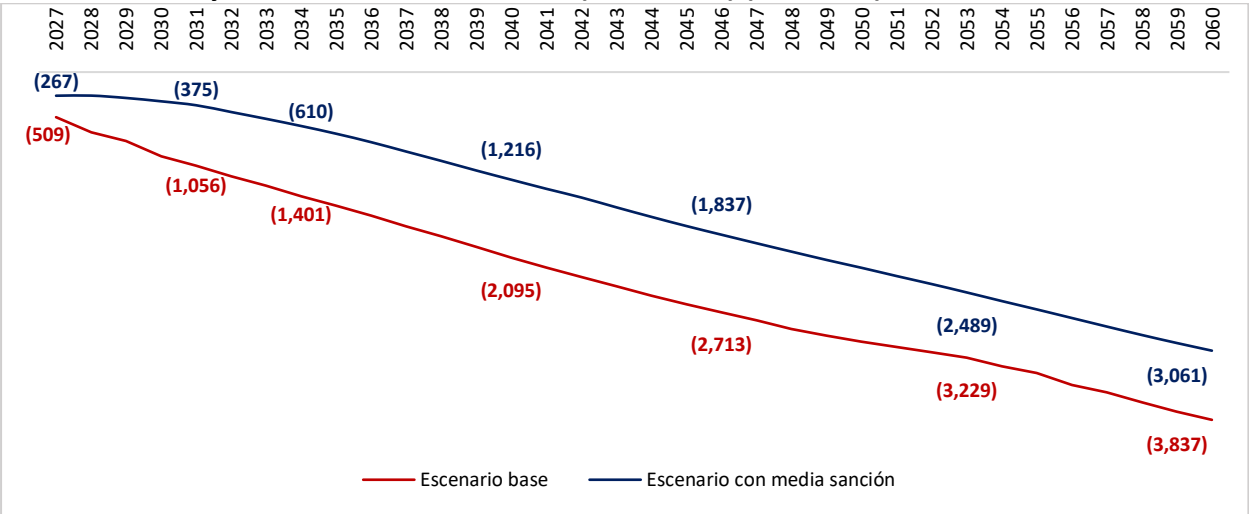


Fuente: Resultado del análisis actuarial de la Caja Fiscal MEF 2024 (datos proyectados)

Este flujo de ahorro acumulado permite estabilizar la operatividad de la Caja Fiscal y optimizar el gasto público, al reducir la dependencia de transferencias de impuestos generales para cubrir el déficit previsional.

3.3. Comparación con el Escenario Base

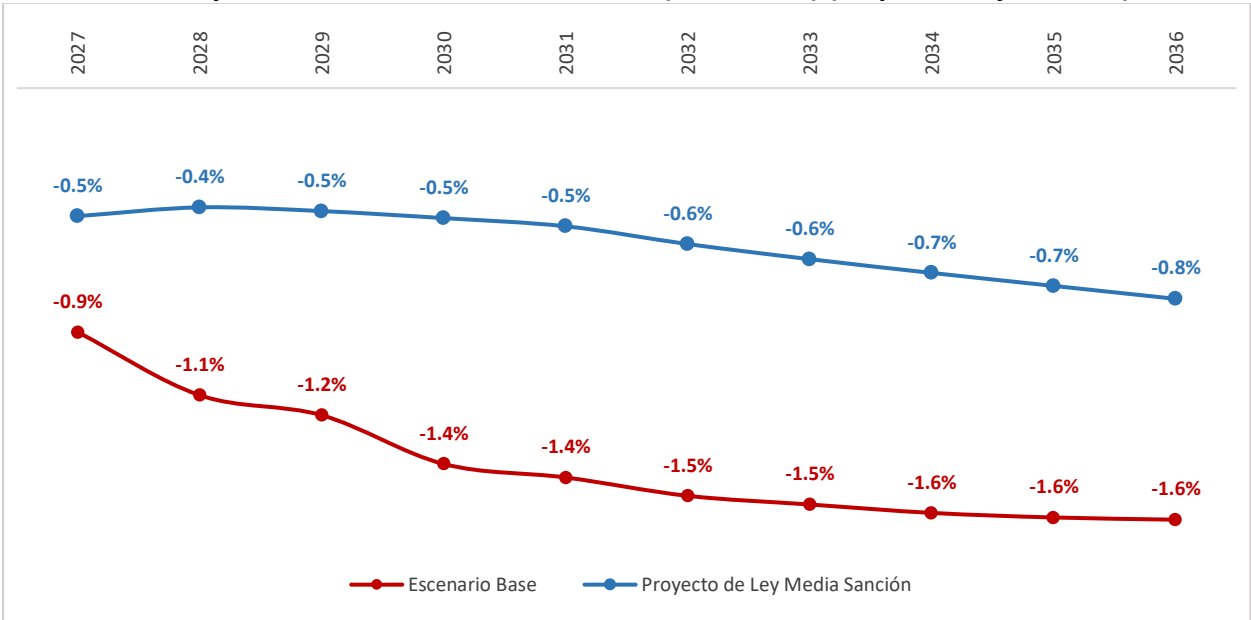
Gráfico 2. Proyección actuarial del déficit (2027-2060) (USD MM)



Fuente: Resultado del análisis actuarial de la Caja Fiscal MEF 2024 (datos proyectados)

La modelación actuarial del flujo financiero proyectado hasta el año 2060 evidencia una contención significativa en la expansión del déficit bajo las condiciones del escenario con Media Sanción en comparación con el sistema actual. Mientras que la trayectoria del escenario base muestra un desequilibrio anual creciente que alcanzaría los **USD 1.000 millones en el 2030** y los **USD 2.000 millones en el 2040**, la aplicación de los ajustes paramétricos de la reforma logra moderar esta tendencia, situando la brecha financiera en poco más de **USD 300 millones en 2030** y **USD 1.200 millones en 2040**. En conjunto, se observa que las modificaciones introducidas permiten una gestión más sostenible de la brecha actuarial, ralentizando el ritmo de deterioro financiero del sistema previsional y estabilizando las obligaciones del Tesoro a largo plazo.

Gráfico 3. Proyección actuarial del déficit anual (2027-2036) (en porcentaje del PIB)

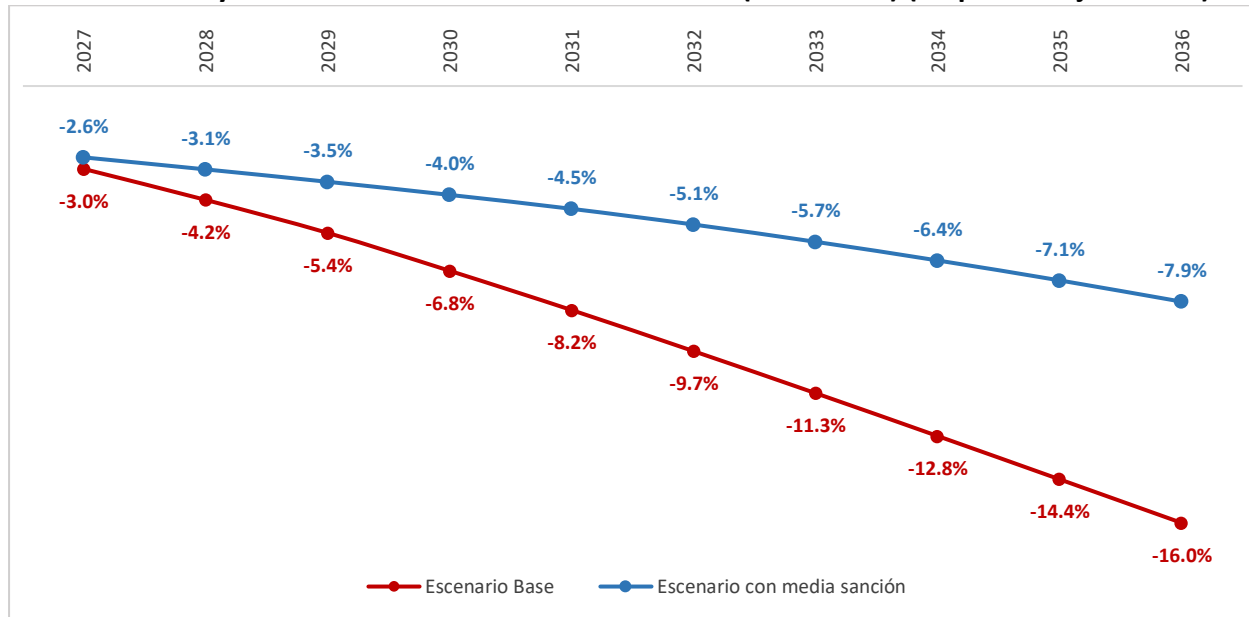


Nota: Proyección del PIB a largo plazo proporcionada por la Dirección General de Política Macro Fiscal - MEF
Fuente: Resultado del análisis actuarial de la Caja Fiscal MEF 2024 (datos proyectados)

Adicionalmente, la evaluación de la solvencia del sistema previsional en términos relativos al tamaño de la economía permite dimensionar la magnitud del desequilibrio actuarial y la efectividad de las medidas adoptadas. El análisis de los indicadores respecto al PIB revela que el escenario con Media Sanción no solo contiene el gasto, sino que estabiliza la presión fiscal de manera sostenible. Bajo el escenario base, el déficit anual de la Caja Fiscal muestra una trayectoria de deterioro acelerado, duplicándose en menos de una década al pasar de un **-0,9% del PIB en 2027** a un **-1,6% en 2034**. En contraste, la implementación del escenario con Media Sanción logra quebrar esta tendencia deficitaria. Tras un ajuste inicial, el escenario proyecta un

déficit del **-0,5% del PIB hasta el 2031**, logrando una estabilización que mantiene el desequilibrio en **-0,8% del PIB hacia 2036**. Esta moderación representa una **reducción del 50% en la presión anual del sistema** sobre la economía nacional al final del periodo analizado.

Gráfico 4. Proyección actuarial del déficit acumulado (2027-2036) (en porcentaje del PIB)



Nota: Proyección del PIB a largo plazo proporcionada por la Dirección General de Política Macro Fiscal - MEF

Fuente: Resultado del análisis actuarial de la Caja Fiscal MEF 2024 (datos proyectados)

El impacto de la reforma es aún más evidente al observar el desequilibrio acumulado en el largo plazo. Sin modificaciones legales, el **escenario base** proyecta un déficit acumulado crítico del **-16,0% del PIB para el año 2036**. La versión con **Media Sanción** reduce este pasivo contingente de manera significativa, situándolo en un **-7,9% del PIB para el mismo año**. Esta contención estructural, que reduce el desequilibrio acumulado a la mitad, demuestra que los ajustes en las tasas de aporte y en las edades mínimas de jubilación son efectivos para garantizar que el sistema previsional sea gestionable dentro del marco de estabilidad macroeconómica del país, evitando que el pasivo de la Caja Fiscal comprometa la calificación crediticia y el espacio fiscal del Estado.

4. Consideraciones finales

La evaluación actuarial detallada en esta adenda confirma que el proyecto de ley con Media Sanción de la Cámara de Diputados constituye una herramienta eficaz para la estabilización de las finanzas de la Caja Fiscal. A pesar de las modificaciones introducidas al escenario propuesto originalmente por el Poder Ejecutivo, la estructura técnica resultante mantiene la capacidad de reducir la tendencia deficitaria del sistema, logrando una reducción del 50% en la presión anual

de la Caja Fiscal sobre el Producto Interno Bruto hacia el año 2036. Esta mejora en la solvencia no es circunstancial, sino el resultado de un diseño que compensa técnicamente la flexibilización de ciertos criterios de acceso al beneficio jubilatorio (como la edad mínima) con un fortalecimiento de los ingresos y una gestión más prudente de los beneficios futuros.

Es imperativo subrayar que la implementación de esta reforma permitirá al Estado paraguayó mitigar un pasivo contingente acumulado que, de no intervenirse, alcanzaría niveles críticos del -16,0% del PIB en la próxima década. Al situar este desequilibrio en un -7,9% bajo el nuevo esquema, se garantiza que el sistema previsional sea financieramente gestionable, y asegurando que el Tesoro Nacional disponga de los recursos necesarios para sostener la inversión en salud, educación y servicios esenciales.

Finalmente, los resultados expuestos demuestran que el escenario con Media Sanción es actuarialmente consistente y proporciona una hoja de ruta clara hacia la sostenibilidad. La adopción de este marco legal representa un paso decisivo para transformar la dinámica actual de la Caja Fiscal, pasando de un modelo de desequilibrio creciente a uno de previsibilidad y responsabilidad fiscal, salvaguardando así los derechos de los jubilados actuales y futuros dentro de un entorno macroeconómico estable.