

SISTEMA DE PENSIONES  
EN AMERICA LATINA Y  
EL CARIBE



# **Sistema de Pensiones en América Latina y el Caribe**

diagnóstico y alternativas de reforma

Volumen 3

**EL SALVADOR  
HONDURAS  
JAMAICA  
PARAGUAY  
TRINIDAD & TOBAGO**

editores:

**Andras Uthoff**

**Raquel Szalachman**

**Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

*Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculadas.*

**Colección: Estudios Políticos y Sociales**

Inscripción Nº 89.634 - 1ª edición

I.S.B.N.: 956-7363-03-X

---

© S.R.V. Impresos S.A., Tocornal 2052, Santiago, Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impresos por: S.R.V. Impresos S.A. – Fono 556 5796

Santiago, Enero de 1994

**INDICE  
GENERAL**



# INDICE GENERAL

PROLOGO .....	11
INTRODUCCION .....	15
REALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PREVISIONAL EN EL SALVADOR .....	27
Introducción .....	31
I. Surgimiento y trayectoria de la previsión social .....	32
II. Desarrollo de los programas de protección .....	35
III. Entorno político, social y económico .....	45
IV. Perspectivas .....	49
Bibliografía .....	60
Anexo .....	61
LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN HONDURAS .....	89
Introducción .....	93
I. Racionalidad de los sistemas de pensiones .....	95
II. Comentarios generales y recomendaciones .....	101
Anexo .....	107
A STUDY OF THE CURRENT SYSTEM OF PENSION FUNDS IN JAMAICA .....	143
I. Introduction .....	147
II. Types of schemes .....	148
III. Coverage .....	154
IV. Workers' interest in pension funds .....	157
V. Pension funds as investment resources .....	160
VI. Investment financing requirements .....	164
VII. Management of pension funds .....	168
VIII. System reforms .....	180
IX. Appendix .....	195

EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL PARAGUAY .....	203
Introducción .....	207
I. Antecedentes históricos y deterioro del sistema vigente .....	208
II. Posible aplicación de un sistema de capitalización de fondos .....	210
Anexo .....	223
Bibliografía .....	251

THE PENSION FUND SYSTEM IN TRINIDAD AND TOBAGO .....	255
Summary .....	259
Introduction .....	260
I. The pension system in Trinidad and Tobago .....	263
II. Legislative and fiscal framework .....	288
III. Agenda issues for pension system reform .....	296
Bibliography .....	301



# **PROLOGO**

**Günther Held**



La magnitud de la crisis por la que atraviesan los sistemas tradicionales de pensiones en muchos países de América Latina y el Caribe deja de manifiesto la incapacidad de buscar soluciones parciales. Esta crisis se explica en gran parte por la limitada cobertura poblacional de estos sistemas, los bajos niveles de pensiones, las tendencias hacia el desequilibrio financiero y actuarial, y el progresivo envejecimiento de la población.

Las reformas de los sistemas de pensiones han de procurar un incremento sustancial de la población cubierta y el mejoramiento de los beneficios que se otorgan a la mayoría de los afiliados, teniendo en cuenta consideraciones en cuanto a la solidaridad y subsidiariedad. En el cumplimiento de estos objetivos, los nuevos sistemas deben hacer lo más transparente posible la relación entre el tipo y monto de los beneficios y las contribuciones que haya efectuado el afiliado a lo largo de su vida activa. Al Estado, a la luz de su rol solidario, le corresponde entregar beneficios a quienes no han podido participar en el sistema por hallarse en situación de marginalidad.

Además, por ser uno de los componentes de la reforma al sistema de seguridad social, la reforma al sistema de pensiones debe concebirse como parte integral de un proyecto de desarrollo económico. En este sentido, su éxito involucra la introducción de reformas al mercado de trabajo y al mercado de capitales. También es imprescindible un marco adecuado de regulación y de supervisión y una situación macroeconómica estable.

Es comprensible entonces que el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el Desarrollo" haya asignado prioridad

al análisis del tema. Desde 1990 a la fecha, consultores nacionales calificados han completado 15 estudios de caso se sus respectivos países, bajo la supervisión y coordinación del proyecto.

En 1991 se publicaron los primeros dos volúmenes que recogieron las experiencias de Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, el primero, y la experiencia de Chile con el régimen de capitalización individual puesto en marcha en 1981, el segundo. En 1993 se publicaron dos volúmenes adicionales con trabajos sobre los sistemas de pensiones de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México el primero; y el diagnóstico y la reforma al régimen de pensiones de Argentina, el segundo.

En éste, el quinto y último volumen de la serie, se presentan los trabajos relativos a El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad & Tobago. Versiones preliminares de los estudios fueron, al igual que en ocasiones anteriores, discutidas en un Seminario Técnico en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, el que en este caso tuvo lugar en diciembre de 1992.

Esperamos que los resultados de estas investigaciones sean útiles a las autoridades encargadas de llevar adelante los procesos de reforma a los sistemas de pensiones, los profesionales y ejecutivos vinculados al tema, y los académicos y estudiantes de economía y finanzas.

El proceso de producción de este libro estuvo nuevamente a cargo de Raquel Szalachman, experta financiera del Proyecto Regional, en tanto que la revisión editorial, con excepción de los artículos de Jamaica y de Trinidad & Tobago, la efectuó el periodista Raúl Gutierrez.

*Günther Held*

*Asesor Técnico Principal del Proyecto*

# **INTRODUCCION**

**Andras Uthoff  
Raquel Szalachman**



La limitada cobertura poblacional y los bajos niveles de pensiones que caracterizan a los sistemas de pensiones en buena parte de los países de la región, su tendencia hacia el desequilibrio financiero y actuarial, el progresivo envejecimiento de la población, y otros factores, justifican reformas profundas a estos sistemas.

En medida importante la escasa cobertura de los sistemas de pensiones es atribuible a la elevada incidencia de la pobreza en América Latina (CEPAL, 1992 a). En los ambientes populares predomina la familia extendida, que proporciona a sus integrantes e incluso allegados una cierta protección social, siquiera mínima, en situaciones límites o en la vejez. Por otro lado, las severas restricciones presupuestarias que afronta un elevado porcentaje de las familias latinoamericanas condicionan, obviamente, sus decisiones económicas entre consumo presente y futuro, máxime si se considera que estos hogares carecen de acceso a los sistemas financieros formales. En definitiva, los desafíos de la sobrevivencia inmediata absorben el grueso de los recursos económicos de estas familias, las cuales dejan libradas al fatalismo y la inercia decisiones que involucran su futuro.

Pese a su carácter obligatorio, estos sistemas no lograron nunca que los afiliados a los sistemas de pensiones alcanzaran un nivel significativo. Si en algún período la tendencia apuntó a un crecimiento sostenido de la fuerza de trabajo protegida, desde la década del ochenta y producto de la crisis que afectó la región, la cobertura acusa un firme descenso. Este fenómeno obedece al ajuste que experimentó el mercado del trabajo durante la gestación de la crisis de la deuda en la región y que se tradujo

en un incremento de la informalidad. Una de las características esenciales de las actividades informales es que sus trabajadores laboran al margen de la institucionalidad, la mayoría de las veces sin contrato, en condiciones de higiene y seguridad muy precarias y, por cierto, sin previsión social.

Un reciente informe del Prealc señala que de cada cien nuevas ocupaciones que se generaron durante el trienio 1990-92 en la economía latinoamericana, 81 se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa. Se acentuó así la tendencia observada desde 1980, con lo que entre ese año y 1992 la gran empresa privada y el sector público absorbieron apenas a uno de cada cinco ocupados (20.6% del total). La ponderación conjunta de las actividades informales y de la pequeña empresa dentro del empleo no agrícola en América Latina subió de 40 a 47% en la primera mitad de esa década y ascendió a 53% en 1990. La ocupación propiamente informal va camino de representar un tercio de los ocupados no agrícolas de la región. La significación del estrato de empresas privadas grandes, en donde sí existen relaciones contractuales modernas con la parte laboral, sobrepasaba el 44% en 1980, y cayó por debajo de 31% en 1992. Por su lado, el peso del sector público en cuanto a empleador viene declinando desde 1985, cayendo en 1992 por debajo de 15%, a causa de las políticas de ajuste fiscal y de transformación estructural, las cuales incluyen el traspaso de importantes empresas públicas al sector privado. (Prealc, 1993).

El agotamiento de los esquemas tradicionales de reparto se ha visto agravado no sólo por la dinámica del mercado de trabajo, sino también por los rápidos cambios que están operando en la estructura de edades de la población latinoamericana. En efecto, las expectativas de vida de los integrantes de la fuerza laboral muestran un sostenido incremento, lo que supone el pago de jubilaciones durante períodos más prolongados a un número de trabajadores que irá durante un buen tiempo en sostenida expansión. Como contrapartida, el crecimiento del número de jóvenes que ingresa a la fuerza de trabajo tiende a moderarse, por efectos de la reducción de la fecundidad, proceso que empieza a manifestarse hacia fines de los sesenta (CELADE, 1992).

La mayoría de los sistemas en operación en la región, se ha aplicado a poblaciones con estructuras de edades jóvenes, lo que ha significado que operen con importantes acumulaciones de fondos de reservas, para hacer frente a cambios en la estructura de edad en el futuro. Estos fondos han



permitido que los desequilibrios actuariales no se manifiesten en forma inmediata, pero los ejercicios actuariales dejan de manifiesto que, desde un punto de vista financiero, estos fondos no se han administrado en forma adecuada. Lo anterior es resultado de, a lo menos, tres factores interrelacionados: (i) la inexistencia de instrumentos financieros indizados que eviten la descapitalización de las reservas por efecto de la inflación; (ii) una gestión de portafolio inadecuada de los fondos de reservas; y (iii) en los casos de países con mercados de capitales incipientes, una tendencia a invertir los fondos en proyectos reales inapropiados desde la perspectiva de la necesaria combinación entre riesgo y rentabilidad que requieren estas inversiones de largo plazo.

La crisis de los sistemas de pensiones es atribuible, además, a la inexistencia de mecanismos de regulación y supervisión para los procesos de inversión de sus fondos de reservas; a la considerable evasión y subdeclaración de rentas a lo largo de su vida laboralmente activa de los afiliados; al desequilibrio entre contribuciones y beneficios; y a la ineficiencia de las estructuras administrativas (CEPAL, 1992, Uthoff, 1993).

La envergadura de la crisis de los sistemas de pensiones, especialmente grave en los países cuya población presenta mayor promedio de edad, tiene empero la virtud de dejar de manifiesto la incapacidad de las soluciones parciales. Asimismo, el compromiso de los países con programas de ajuste estructural, mejora la viabilidad de reformas profundas. Estas podrían reforzarse con otras transformaciones institucionales, en las áreas financiera, laboral y macroeconómica en general.

Se comprende entonces el interés de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en reformar a fondo los esquemas de pensiones y en evaluar los resultados de las transformaciones que ya han materializado en unos cuantos países. En líneas gruesas, estas últimas han apuntado en dos direcciones principales. La primera consiste en mejorar los sistemas que operan bajo el esquema de reparto. Este se basa en un mecanismo de solidaridad intergeneracional, en virtud del cual los integrantes actuales de la fuerza de trabajo contribuyen al financiamiento de las prestaciones previsionales definidas para los que están en retiro o a la constitución de fondos de reserva para equilibrios actuariales y/o imprevistos. La segunda dirección consiste en el desarrollo de sistemas de capitalización individual, los que cumplen las funciones de mecanismo de seguro intrageneracional.

Durante su vida activa el trabajador está obligado a ahorrar, mediante contribuciones definidas como un porcentaje de su salario, recursos que van a una cuenta individual. Esta debiera servirle para asegurarse una pensión una vez que pase a retiro y hasta su fallecimiento. Otros sistemas de seguro se aplican para los casos de invalidez y viudez. Los beneficios resultan de las contribuciones y de la capitalización de los mismos, esto es, a diferencia de lo que sucede en el sistema de reparto, no se encuentran definidos de antemano. Las cuentas son administradas por instituciones especializadas que pueden ser creadas *ex profeso* para esta labor y que compiten entre sí para ofrecer a los afiliados una administración rentable y eficiente de sus fondos.

Las reformas de los sistemas de pensiones han de procurar el incremento sustancial de la población cubierta y el mejoramiento de los beneficios que se otorgan a la mayoría de los afiliados. Sin embargo, el avance hacia la materialización de estos objetivos ha de conjugarse con el respeto al equilibrio fundamental entre los aportes individuales y los beneficios que se perciben. Ello plantea importantes consideraciones en torno a la viabilidad de la reforma, en el contexto de una estrategia de transformación productiva con equidad (CEPAL, 1992). Dado que estos sistemas forman parte de la seguridad social, es necesario que las reformas también incorporen las dimensiones de solidaridad y subsidiariedad.

Están en discusión aspectos fundamentales del diseño de un sistema de pensiones. En primer término, la reforma al sistema de pensiones, ha de concebirse como parte integral de un proyecto de desarrollo económico. Su éxito depende de la introducción de reformas al mercado de trabajo y al mercado de capitales (banca, valores y seguros). En segundo lugar, una reforma al sistema de pensiones repercutirá, previsiblemente, sobre otros programas de la seguridad social, en especial los de salud, lo que hace aconsejable una adecuada articulación de los cambios en estas áreas. Finalmente, la reforma implica tomar decisiones respecto de tres aspectos fundamentales: (i) la forma de financiamiento de los beneficios; (ii) la estructura de administración del sistema; y (iii) el diseño de los beneficios.

Si se opta por cambios en la modalidad de financiamiento que impliquen la acumulación de reservas financieras, será preciso crear simultáneamente condiciones para el desarrollo de los mercados de capital. Habrá entonces que estimular una mayor oferta de activos financieros; asegurar

transparencia del mercado; regular conflictos de interés; establecer procedimientos que aseguren a los inversionistas pleno conocimiento de los títulos financieros, etc, (Arrau, 1993). Por otra parte, si se decide transferir al sector privado la producción de servicios previsionales, resultará imprescindible diseñar mecanismos de regulación y supervisión que promuevan un operación eficiente y solvente del sistema. Al mismo tiempo, el Estado debe definir su responsabilidad en lo tocante al otorgamiento de pensiones mínimas y asistenciales para aquellos que no alcanzan a financiar su propia previsión.

Por último, es imprescindible hacer transparente la relación entre el tipo y monto de los beneficios y las contribuciones que haya efectuado el afiliado a lo largo de su vida útil. Esto implica una clara definición del mecanismo de cálculo de las prestaciones. Importante es tener en cuenta a este respecto, que las contribuciones previsionales pueden ser interpretadas de diferentes formas. Si se les otorga el carácter de un impuesto, pueden utilizarse en una extensa gama de fines, desnaturalizando, incluso, su propia razón de ser.

En rigor, no cabría esperar que el manejo de estos fondos constituya un componente determinante de la política de redistribución del ingreso o de combate a la extrema pobreza. Se trata más bien de asegurar a los trabajadores afiliados un manejo eficiente y transparente de aquella parte sus ingresos que están obligados a destinar al financiamiento de sus pensiones. Clave en tal sentido es la instauración de un estrecho vínculo entre la magnitud de los aportes y la cuantía de los beneficios. Esto supone asignar un nuevo significado a las contribuciones de los trabajadores. Se trata de una forma de ahorro personal sobre la que se asegura el derecho de propiedad. Sin embargo, el titular de los fondos está impedido de utilizarlos antes de haber llegado a la edad de retiro y para fines ajenos al financiamiento de sus pensiones.

La vocación social del sistema debe ser asumida por el Estado, al que le corresponde, a la luz de su rol solidario, asegurar una pensión mínima a quienes no logren costársela por sus propios medios. Por otra parte, en virtud de su rol asistencial, el Estado ha de entregar beneficios a quienes no han podido participar en el sistema por hallarse en situación de marginalidad. Las contribuciones para el financiamiento de estas dos modalidades de pensiones debieran asumir el carácter de un impuesto de

carácter general, ya que en caso contrario se desestimularía la contratación de mano de obra o se incentivaría la evasión.

El tránsito desde un sistema de reparto hacia uno de capitalización individual entraña una serie de complejidades. En primer lugar, supone que el Estado renuncia a percibir las cotizaciones provenientes de los asalariados, las cuales financian el sistema vigente. El Estado debe estar en condiciones, por lo tanto, de desplegar un enorme esfuerzo fiscal, exigencia que sólo irá disminuyendo en el largo plazo, para hacerse cargo del financiamiento de las pensiones de quienes participaron por años en el antiguo sistema. Ello supone la concesión de autonomía a los bancos centrales y la eliminación o reducción de las diversas fuentes de déficit cuasifiscales.

La incipiente de los mercados de capitales en la mayoría de los países de la región constituye un segundo obstáculo sin duda significativo para el funcionamiento y la legitimación de los esquemas privados de capitalización, así como de cualquier otro que involucre la administración financiera de un fondo de reserva. Es preciso disponer de una oferta variada de instrumentos, que permita la conformación de un portafolio en el cual invertir, con una adecuada combinación entre riesgo y rentabilidad, los recursos de los fondos de pensiones.

En tercer lugar, se requiere de una situación macroeconómica estable, que facilite inversiones de largo plazo, lo cual supone una inflación baja y con tendencia declinante, tasas de interés reales positivas pero moderadas, y una política cambiaria flexible y creíble, que promueva una asignación eficiente de los recursos en la economía.

También el marco regulatorio y de supervisión en que ha de desarrollarse la nueva industria de previsión social reviste enorme importancia (CEPAL, 1994). El Estado debe definir reglas claras y eficientes para la banca y las instituciones financieras, así como para las empresas administradoras de fondos. Las normas han de incluir la *regulación financiera*, a fin de contribuir al control de los agregados monetarios o el gasto agregado, con miras a la reducción inflacionaria o la estabilidad del nivel de precios, y a la competitividad de los fondos denominados en moneda nacional a través de tasas de interés y tipos de cambio realistas y creíbles. Además han de incluir la *regulación organizacional*, con el objeto de orientar la eficiencia de las instituciones financieras y los mercados de capital. Este objetivo se refiere tanto a la eficiencia operativa de las propias instituciones

financieras como a la asignación de fondos en favor de proyectos de inversión y otros usos socialmente rentables. Finalmente, se precisa una *regulación prudencial*, orientada en lo fundamental a cautelar la solvencia de los bancos, fondos financieros, compañías de seguros, y otros agentes que gestionan recursos y/o asumen riesgos de terceros en gran escala. El desempeño de estas funciones compromete la confianza pública, razón por la cual la solvencia o estabilidad de las instituciones financieras involucra importantes externalidades macroeconómicas que obligan al Estado a asumir un activo papel supervisor.

En lo tocante a la operación de un sistema de capitalización individual, las consideraciones efectuadas acerca del entorno financiero cobran especial importancia. De hecho, el funcionamiento de la industria privada de previsión social ha de ceñirse a estrictas reglas de conducta. De especial interés son aquellas que apuntan a la regulación prudencial de las empresas administradoras de fondos de pensiones. Es indispensable establecer normas claras sobre los siguientes aspectos: (i) tipo de instrumentos financieros susceptibles de ser utilizados para inversión; (ii) estructura del portafolio de inversiones, a fin de aminorar los riesgos; (iii) evaluación periódica del rendimiento del fondo y difusión pública de tales antecedentes; (iv) evaluación del riesgo de cada emisor e instrumento que se ofrece a las administradoras de fondos; (v) obligatoriedad de una tasa mínima de rentabilidad del fondo, determinada por las condiciones de mercado; (vi) custodia de los instrumentos de inversión.

En definitiva, queda de manifiesto que las reformas de los sistemas tradicionales de pensiones en la mayoría de los países latinoamericanos que no las han acometido todavía son no sólo urgentes, sino que revisten una gran complejidad y pueden ejercer influencia gravitante en el estilo de crecimiento y estructura económica que se consolide en la región. Es por ello que los gobiernos deben asumir el liderazgo en los procesos de reforma a la seguridad social y, al interior de ella, de los sistemas de pensiones.

Para acometer esta tarea, la voluntad política es indispensable, pero no suficiente. Es preciso además tener muy claros los nuevos principios orientadores de la seguridad social, en particular el rol del sector público en cuanto a la exigencia del cumplimiento de obligaciones, la garantía de los derechos, el diseño de normas y de entes supervisores de cada uno de los participantes del sistema (por ejemplo, los contribuyentes y bene-

ficiarios; los que administrarán los fondos; los que otorgarán seguros; los que dictarán las normas; los que supervisarán el proceso). Tales principios deberían ser fruto de un amplio consenso político y social dentro de cada país y quedar estipulados en un documento sobre Política Nacional de Seguridad Social.

Con el objeto de contribuir a la discusión de las alternativas de reforma a los sistemas de pensiones, el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", ha publicado desde 1990 a la fecha, cuatro libros con diagnósticos y alternativas de reforma de los sistemas de pensiones en países de América Latina y el Caribe. El presente volumen constituye el último de esta serie e incluye los estudios sobre El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad & Tabago.

Los sistemas de pensiones en funcionamiento en El Salvador están sujetos a crecientes desequilibrios. Estos sistemas se caracterizan por beneficios definidos, un régimen de capitalización atenuada con formación de reservas, y una administración estatal. La turbulencia política que asoló por más de una década al país, el auge de las actividades informales, y la reciente contracción del sector público, han redundado en un retroceso del potencial contributivo de los sistemas de pensiones, en contraste con el sostenido incremento de la población pasiva. El número de cotizantes por pensionado de vejez, bajó de 45 en 1982 a tan sólo 14 en 1991. Los anteriores factores están erosionando la solvencia financiera de los dos principales sistemas de pensiones del país.

El documento formula una propuesta de reforma a los sistemas de pensiones, orientada a recuperar el equilibrio financiero y a canalizar los fondos hacia la formación de capital, en el marco de la política de desarrollo económico y social con la que El Salvador procura superar los efectos materiales dejados por el conflicto interno.

El sistema vigente en Honduras, que data tan sólo de la década de los sesenta, es en esencia uno de reparto, modificado con un ingrediente de capitalización colectiva, en el que los beneficios se encuentran definidos. Las reservas del sistema son equivalentes a un quinto del ahorro doméstico total. Sin embargo, la agudización del proceso inflacionario en los últimos años, en presencia de un incipiente mercado de capitales, ha provocado el deterioro de dichas reservas y un déficit actuarial de los sistemas de pensiones.

El estudio aboga por la modernización del marco regulatorio en que operan los sistemas de pensiones y por abrirles la posibilidad de que inviertan en nuevos instrumentos financieros, de modo que corrijan sus déficits actuariales y queden en condiciones de generar rendimientos reales positivos, con márgenes adecuados de seguridad. Esta etapa constituye un requisito previo para cualquier intento de transformación del carácter del actual sistema, proceso que exigiría un desarrollo mucho mayor del mercado de capitales.

En Jamaica, el sistema de pensiones cubre el 71,6% del total de la fuerza de trabajo y el 82% de los afiliados pertenecen a sistemas con contribuciones y beneficios definidos. En cuanto al diagnóstico, el estudio sostiene que el logro de una economía suficientemente estabilizada y macroeconómicamente ordenada, al cabo de casi un década de políticas de estabilización y ajuste, posibilita acometer una reforma con miras a movilizar las importantes reservas acumuladas por el sistema de pensiones hacia la formación de capital. Hasta ahora, una brecha de divisas impedía el logro de este objetivo.

El estudio recomienda el establecimiento de una nueva autoridad regulatoria que además de encargarse del establecimiento y la operación de los fondos de pensiones deberá promover un aumento en la tasa de cobertura. De otro lado, propone aumentar el papel del sector privado en la administración de los fondos y una sustancial mejora en la selección de instrumentos de inversión. Sin embargo, a menos que se cuente con una mayor disponibilidad de divisas, las reservas corren el riesgo de ser canalizadas hacia operaciones de esterilización monetaria a través de la venta de instrumentos por parte del Banco Central en operaciones de mercado abierto.

El estudio sobre Paraguay señala que en ese país, las pensiones y jubilaciones se definen en el marco de sistemas de capitalización parcial y de reparto, con beneficios definidos, y una administración centralizada en manos principalmente del sector público. El documento examina antecedentes históricos, reseña las cajas de jubilaciones y pensiones existentes, dando cuenta del marco legal en que operan, sus cotizantes, prestaciones y financiamiento. Analiza luego determinadas interrelaciones entre sistema de seguridad social, el ahorro y el crecimiento económico.

El sistema de pensiones de ese país requiere de modificaciones con el objeto de adecuarlo a las actuales orientaciones de política económica que privilegian la asignación de recursos a través del mercado, la administración privada de los fondos y una relación más estrecha entre beneficios pensionales y cotizaciones. En función de lo anterior, el estudio recomienda un esquema de capitalización individual. Este cambio exigirá una serie de modificaciones a las normas que regulan las actividades y funciones de los sectores público y privado. Asevera que en el caso paraguayo, el desarrollo de un mercado de capitales con suficientes instrumentos de mediano y largo plazo es una condición importante para el logro de los objetivos de un sistema de capitalización individual. Al mismo tiempo, la eficiencia de este mercado requiere de normas simples y claras encaminadas a mejorar el suministro de información sobre empresas e instituciones emisoras de valores, y de una autoridad dotada de capacidad de fiscalización preventiva.

El estudio sobre Trinidad & Tobago sostiene que entre los mayores problemas que presenta el sistema de pensiones de este país, se encuentran: la falta de interrelación entre los distintos sistemas; la carencia de procedimientos para proteger los fondos de los efectos de la inflación en el sistema estatal de pensiones; la falta de vínculos entre los pagos de pensiones y el costo de vida o de salarios; la no obligatoriedad de cotizar para los empleadores; y decisiones de inversión demasiado conservadoras para los fondos de pensiones por parte de los administradores de fondos. Como consecuencia, en la actualidad el sistema de pensiones es inadecuado para financiar proyectos de desarrollo de largo plazo.

El estudio sostiene que las recomendaciones acerca de un tipo adecuado de sistema de pensiones requiere en forma previa de una agenda de reformas de políticas económicas e institucionales e intenta hacer un aporte a la elaboración de dicha agenda. Se propone tres alternativas de reforma: mejorar el sistema actual; introducir un sistema de capitalización; o implementar una pensión universal mínima complementada con pensiones adicionales basadas en contribuciones voluntarias.



## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL, 1994. "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción a la economía mundial". (LC/L. 809 - CCG 19/4). Santiago de Chile.
- PREALC, 1993. "América Latina: Un crecimiento económico que genera más empleo, pero de menor calidad". PREALC Informe N° 32. Santiago de Chile.
- Uthoff, 1993. Pension System Reforms and Savings in Latin America and Caribbean Countries with special reference to Chile. In Akyuz Y., Held G. (editors). "Finance and the Real Economy. Issues and Case Studies in Developing Countries". (ECLAC/UNCTAD/UNU/WIDER). Santiago de Chile.
- CEPAL, 1992. "Equidad y Transformación Productiva, un enfoque integrado". (LC/G. 1701 - rev. 1-P). Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL, 1992 a. "Pension System in Latin America: Diagnosis and Reform Alternatives. Case Studies in Latin America and the Caribbean. Conclusions and Recommendations". Serie de Financiamiento 9. Santiago de Chile.
- CEPAL, 1992. "Población, equidad y transformación productiva". CELADE/CEPAL. Santiago de Chile.
- Arrau, 1993. "Fondos de Pensiones y Desarrollo del Mercado de Capitales en Chile: 1980-1993". Versión preliminar. Santiago de Chile.



**REALIDAD Y PERSPECTIVAS  
DEL SISTEMA PREVISIONAL  
EN EL SALVADOR**

Gustavo Crespín



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	<b>31</b>
<b>I. SURGIMIENTO Y TRAYECTORIA DE LA PREVISION SOCIAL</b>	<b>32</b>
1. Antecedentes	32
2. La política asistencial	34
3. La política previsional	34
<b>II. DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCION</b>	<b>35</b>
1. Contexto legal	35
2. Cobertura	36
3. Esquemas de prestaciones	38
4. Financiamiento	40
<b>III. ENTORNO POLITICO SOCIAL Y ECONOMICO</b>	<b>45</b>
1. Secuelas del conflicto bélico	45
2. Proyecciones de población	46
3. Evolución económica	47
<b>IV. PERSPECTIVAS</b>	<b>49</b>
1. Plan de Reconstrucción Nacional (PRN)	49
2. Los actuales sistemas de pensiones como fuentes de ahorro	53
3. Propuesta de reformas del sistema de pensiones	56
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO</b>	<b>61</b>



## INTRODUCCION

El presente estudio analiza la evolución, realidad y perspectivas del sistema de pensiones prevaleciente en El Salvador, concentrándose en aquellas instituciones que administran fondos de trabajadores civiles: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que sirve a los trabajadores privados; y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), que cubre a los funcionarios estatales.

El capítulo inicial aborda la evolución de la previsión social en El Salvador, desde la época de la Colonia, con una injerencia estatal de índole asistencialista, hasta la creación de los entes previsionales actuales, de carácter obligatorio y financiamiento compartido.

Los programas de protección son examinados, en el capítulo 2, a la luz de sus variables más relevantes. Una de ellas lo constituye el marco legal, haciéndose mención al precepto constitucional que da origen a la previsión social y a la normativa que rige a cada institución. También se analizan los aspectos demográficos, sobre la base de las tasas de cobertura del sistema respecto de la población total y de la población económicamente activa. En lo tocante al esquema de prestaciones, se pasa revista a los beneficios que dispensa el sistema en su conjunto. El examen relativo al financiamiento comprende las distintas fuentes de ingresos, la constitución de reservas técnicas y las diferentes opciones de inversión de las mismas, en términos de lo estipulado en las leyes pertinentes.

El contexto político, social y económico que ha imperado en el ámbito

nacional a lo largo del período bajo estudio constituye el tema del capítulo 3. El prolongado conflicto bélico en que estuvo sumido el país por más de una década, con graves pérdidas humanas y materiales, constituye, sin duda, un factor determinante. Se hace asimismo una descripción de la situación social, sobre la base de diversos indicadores. Por último se examina el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, a la luz del conflicto bélico interno y de la crisis económica mundial.

Las posibilidades de introducir reformas a los actuales sistemas de pensiones, en el marco del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) impulsado por el actual Gobierno, son exploradas en el capítulo 4. Especial atención se presta al análisis del potencial, en cuanto fuentes de ahorro interno, de los fondos constituidos por los entes previsionales.

El trabajo se cierra con una propuesta de reformas al sistema de pensiones. El punto de partida está dado por los diferentes problemas derivados de la fragilidad financiera que aflige en la actualidad a los entes previsionales sujetos al estudio. La propuesta contiene los requisitos mínimos que debe contener una política alternativa de previsión social que se proponga resolver los problemas planteados.

Cabe poner de relieve la especificidad de la experiencia salvadoreña. En efecto, durante el período de referencia el país vive una aguda inestabilidad política, social y económica, debido a la envergadura que alcanza propiciado por el conflicto bélico. Ninguna propuesta de solución para el futuro podría ignorar el significado y las repercusiones de este fenómeno, que recién comienza a quedar en el pasado.

En la elaboración del estudio se contó con el apoyo técnico del Dr. José Rodríguez, quien colaboró el análisis macroeconómico y en la construcción del modelo de proyecciones financieras de los sistemas previsionales.

## I. SURGIMIENTO Y TRAYECTORIA DE LA PREVISION SOCIAL

### 1. Antecedentes

El otorgamiento de pensiones en El Salvador tuvo en su origen, en la época colonial, un carácter asistencialista, como un privilegio que la Corona española otorgaba a sus servidores en recompensa por su lealtad. Una vez



constituida la República, estas pensiones y jubilaciones pasaron a ser otorgadas y pagadas por el Gobierno a los empleados civiles y militares. En 1877 fueron suprimidas, pero en 1893 se las restablece. Se dicta la Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles, en tanto que una ordenanza del Ejército reinstaura las prestaciones a favor de los uniformados.

La Ley de Jubilaciones de Empleados Civiles sufrió diversas modificaciones a través de los años. En 1930 es sustituida por la Ley de Pensiones y Jubilaciones, la cual, sin perjuicio de algunas reformas posteriores, es la que se encuentra en vigencia y lo seguirá estando hasta que se extinga la población civil pensionada. En forma paralela han operado otros regímenes de pensiones a favor de grupos específicos de empleados públicos civiles.

En lo tocante a los militares, ya en 1916 se promulgan diversas leyes de retiro, pensiones y montepíos; en 1931 se dicta la Ley de Pensiones y Montepíos Militares, reformulada en 1961 y sustituida en 1972 por una nueva Ley de Retiro, que es la que se halla vigente en la actualidad.

La previsión social para los trabajadores privados se establece en 1911, al dictarse la Ley de Accidentes de Trabajo, en favor de quienes desempeñaban actividades industriales y comerciales. En 1926 se crea la Ley de Protección a los Empleados de Comercio, para brindar prestaciones de salud, maternidad, vacaciones y licencias a los asalariados de este sector y sus familias. La denominada Ley de Botiquines, puesta en vigencia en 1935, obliga a los patronos de la ciudad y del campo a proporcionar medicina gratuita cuando el número de sus empleados excediera de diez. En 1950 esta normativa es objeto de regulaciones en lo tocante a las prestaciones médicas (Ley de Accidentes de Trabajo), siendo algún tiempo después (1956) sustituida por la Ley de Riesgos Profesionales.

Con el objeto de reglamentar las prestaciones en materia de salud, maternidad y riesgos profesionales, en 1949 se crea el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Su origen se remonta al acuerdo conjunto, inspirado en el propósito de mejorar la protección a la fuerza de trabajo contra los riesgos de salud, de la reunión de los países americanos que tuvo lugar en Washington en 1943.

## 2. La política asistencial

La política asistencial del Estado en materia de seguridad social ha procurado, en el marco constitucional, asegurar la continuidad de las leyes de retiro para civiles y militares servidores del Estado.

El pago de las prestaciones originadas en las referidas leyes compete hoy en día al Gobierno Central a través del Ministerio de Hacienda. El beneficio se concedía a los funcionarios que hubiesen por veinte o más años prestado con fidelidad y honradez servicio al Estado en cualquier rama de la Administración Pública; que se encontraran imposibilitados para el trabajo por su ancianidad o cualquier enfermedad crónica adquirida durante el servicio; y que carecieran de recursos para su subsistencia. Todavía hoy se presentan casos de este tipo, con responsabilidad financiera del Estado, pero la administración de las pensiones está a cargo de las instituciones previsionales de los sectores civil y militar.

Adicionalmente a las prestaciones del Estado otorgadas de conformidad con estas leyes de jubilación y retiro, la política asistencial incluye en algunas entidades públicas, con cargo al Presupuesto General, el otorgamiento de prestaciones médico-hospitalarias a los funcionarios y sus cargas familiares.

## 3. La política previsional

Con la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en 1949, que inicia sus operaciones en la rama de Salud, empieza a materializarse una nueva concepción de la seguridad social en El Salvador. La cobertura de riesgos se va ampliando en forma gradual. Ello conduce en 1969 a la creación del Régimen de Pensiones para los riesgos de vejez, invalidez y muerte, en beneficio de los trabajadores del sector privado.

Para los servidores públicos civiles se crea en 1975 el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Este viene a uniformar los sistemas especiales de pensiones del Estado, cubriendo las pensiones por los riesgos de vejez, invalidez y muerte. A partir de 1978 incorpora a los empleados públicos docentes.

Los uniformados, por su parte, adscritos a la Ley de Retiro, Pensiones y Montepío de la Fuerza Armada, establecen en 1974 la Caja de Ahorro

Mutual de la Fuerza Armada. Ella habría de servir de base a la creación del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), que se pone en funcionamiento en 1981, otorgando pensiones para los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

En síntesis, tres son en la actualidad los sistemas que protegen a diferentes categorías de trabajadores en El Salvador, los cuales fundamentan sus operaciones en premisas técnicas, legales y financieras que son propias de los seguros sociales.

## II. DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCION

A partir de este capítulo el análisis se limita a los sistemas previsionales administrados por el ISSS y el INPEP, que en materia de pensiones dan cobertura a los trabajadores civiles de los sectores privado y estatal. La población militar cubierta por el IPSFA queda, pues, fuera del estudio.

### 1. Contexto legal

Las instituciones previsionales creadas para la administración de regímenes de pensiones en favor de los trabajadores civiles salvadoreños son el ISSS y el INPEP. Estas entidades otorgan pensiones en los riesgos de invalidez, vejez y muerte a sus asegurados.

Su creación fue justificada en términos de la Constitución Política de El Salvador, invocándose en especial dos de las disposiciones de la Carta de 1962. La primera de ellas corresponde al Artículo 135, que señala, a la letra:

"El Régimen Económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano".

De otro lado, el inciso primero del Artículo 186 dispone: "La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La Ley regulará los alcances, extensión y forma en que debe ser puesta en vigor".

El régimen de IVM del ISSS para trabajadores privados se crea en 1969, aduciéndose que se trataba de una necesidad impostergable, encaminada al logro de un efectivo desarrollo de la seguridad social.

En 1975 se crea el INPEP, ente administrador de los fondos de pensiones para los riesgos de IVM de los empleados públicos del denominado Régimen Administrativo. El sistema de pensiones se amplía en 1978 con el objeto de cubrir a los empleados públicos del régimen docente. Uno de los considerandos recuerda la obligación del Estado de proporcionar a sus servidores los medios de vida decorosos al final de su carrera.

La Constitución Política establece el marco jurídico para el desarrollo de los programas de previsión social; en la práctica, la gestión previsional ha estado a cargo de instituciones del sector público descentralizado.

Estas instituciones funcionan como entidades autónomas y gozan de las prerrogativas y excepciones fiscales y municipales establecidas por la Ley. En materia organizacional la autoridad máxima del ISSS es el Consejo Directivo, formado por representantes del Gobierno, los empleadores, los trabajadores y asociaciones de profesionales de la medicina. Posee además un órgano ejecutivo, formado por el Director y Subdirector del Instituto, personeros que son nombrados por la Presidencia de la República.

En cuanto al INPEP, la autoridad máxima es la Junta Directiva. Este órgano de dirección se halla constituido por representantes del Gobierno, por asociaciones de empleados públicos administrativos, asociaciones gremiales del Magisterio y por la asociación o las asociaciones de ex empleados públicos que reciben pensiones del INPEP. El órgano ejecutivo está radicado en la Presidencia del Instituto, cuyo titular es designado por el Presidente de la República.

## 2. Cobertura

El sistema contributivo de pensiones que administran el ISSS y el INPEP es de carácter obligatorio. En el caso de la primera institución, se aplica a todos los trabajadores que prestan servicios remunerados en el sector privado; incluye además algunas instituciones autónomas u organismos estatales que vienen siendo cubiertos desde antes de la creación del INPEP, pero excluye a los trabajadores eventuales y a los obreros agrícolas.

El sistema administrado por el INPEP da cobertura a los empleados públicos civiles administrativos y docentes que aparecen mencionados en la Ley de Salarios, Contratos y Jornales, sea que se desempeñen en el Gobierno Central, en instituciones autónomas o en municipalidades. Se en-

cuentran marginados el personal de instituciones y organismos que cotizan en el Régimen de IVM del ISSS; los funcionarios extranjeros de organismos internacionales sujetos a convenios especiales con el Gobierno de El Salvador; los extranjeros con residencia temporal contratados por el Estado; y los jubilados por disposiciones legales distintas al INPEP que reinicien su actividad como trabajadores del Estado.

Al 31 de diciembre de 1991 la población cubierta por estos sistemas de pensiones ascendía en total a 366,567 trabajadores, de los cuales casi 225 mil se hallaban afiliados al ISSS y 122 mil al INPEP.

La significación de las personas cuyos riesgos de invalidez, vejez y muerte se hallan cubiertos por el ISSS e INPEP fue en promedio durante el período 1982-1991 poco inferior al 7% del total de la población del país. Cuando se adopta como referente la población económicamente activa, la relación se eleva a un promedio cercano a 20%. Por otro lado, si estas cifras se relacionan con la población total mayor de 14 años, a la luz de estimaciones y proyecciones elaboradas por el Ministerio de Planificación, se concluye que la cobertura alcanza a un octavo. (Véase el cuadro 1).

Existen factores que hasta cierto punto explican la exigua cobertura actual. Entre ellos destaca el prolongado conflicto bélico interno que ha desangrado al país por más de una década, provocando el cierre de numerosas fuentes de trabajo, en especial en la industria. Otro de tales factores lo constituye la expansión y el fortalecimiento de un sector informal, que de acuerdo al Ministerio de Planificación absorbía en 1990 a casi el 55% de la población económicamente activa urbana<sup>1</sup>.

En el caso específico del ISSS cabe mencionar asimismo algunas disposiciones legales que excluyen del sistema a los obreros agrícolas y a los eventuales. No obstante lo anterior, en la década de 1982-1991 la población cotizante del ISSS acusó un crecimiento acumulado cercano a 37%.

Se espera que el término de la guerra interna y la puesta en marcha del PRN se traduzcan en una reactivación de la economía, lo que debiera redundar en una ampliación de las oportunidades ocupacionales y un incremento de la cobertura del ISSS.

Por otro lado, parece previsible que el total de afiliados al INPEP

<sup>1</sup> Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Ministerio de Planificación, 1990.

disminuya, toda vez que el protagonismo de la reconstrucción nacional ha de asumirlo el sector privado, mientras se reduce el tamaño del aparato estatal.

Sin embargo, no cabe esperar que la materialización de estas probables tendencias conduzca en el corto plazo a un incremento sustancial de la débil cobertura que exhiben en la actualidad los regímenes previsionales.

Se hace notar, en tal sentido, la ausencia una política explícita orientada a conseguir una vigorosa expansión del porcentaje de la fuerza de trabajo que está incorporado al sistema previsional.

### 3. Esquemas de prestaciones

Los esquemas de concesión de beneficios a que se sujetan el ISSS y el INPEP no son homogéneos, aunque los tiempos de servicio o cotización, así como las edades exigidas para tener derecho a percibir una pensión por vejez son prácticamente iguales en ambas instituciones.

El ISSS exige un tiempo de servicio mínimo de 750 semanas (aproximadamente 14.5 años) y 60 años de edad en el caso del varón y 55 en el de la mujer. En el INPEP el empleado afecto al régimen Administrativo debe completar un mínimo de 15 años de cotizaciones y tener 60 ó 55 años de edad, según si se trata de varón o de mujer. El régimen docente, en cambio, otorga pensiones de vejez, por un monto de hasta ₡1,200, con 30 años de servicios, sin límite de edad; si el salario básico resulta superior, se podrían obtener incrementos del 20% por cada año adicional de cotización, hasta lograr, con 35 años de servicio, el 100% del salario básico regulador.

En general, la determinación de las cuantías de pensión presenta sustanciales diferencias. (Véase el cuadro 2).

Adicionalmente, la Ley del INPEP contempla pensiones de vejez en forma anticipada para los empleados adscritos al Régimen Administrativo que hayan completado 35 años de servicio. Asimismo, con el objeto de reducir el número de empleados públicos administrativos y docentes, se creó, en virtud del Decreto Legislativo N° 667, que entró en vigencia en enero de 1991, el denominado Sistema Temporal de Pensiones de Vejez. El mencionado instrumento rebaja las exigencias para pensionarse en el INPEP, haciendo posible que un trabajador con 30 años de servicio, sea

cual fuere su edad, opte a una pensión equivalente al 100% del salario básico regulador.

A fines de 1991, el número total de pensiones a cargo del ISSS y del INPEP se aproximaba a 48 mil, lo que representaba un desembolso anual del orden de 350 millones de colones. (Véase el cuadro 3).

Se observa que un 48% del total, en lo tocante tanto a número de pensionados y monto del financiamiento, está a cargo del ISSS, en tanto que el saldo corresponde al INPEP. En términos globales, las pensiones de vejez representan más de la mitad (53%) de la cobertura; las de muerte, que cubren viudez, orfandad y ascendientes o progenitores, conforman otro 44%, en tanto que las de invalidez constituyen apenas poco más de 2% del total. (Véase el cuadro 4).

Los cuadros 5 a 9 dan cuenta del número de pensiones en curso de pago al 31 de diciembre de cada año, así como de los egresos en concepto de pensiones a lo largo del período 1982-1991.

Cabe señalar que para el cálculo de las pensiones el ISSS no toma en cuenta los años trabajados con anterioridad a 1969, año de creación del sistema de IVM. En cambio, el INPEP sí considera los años trabajados con anterioridad a su creación: 1975 en el Régimen Administrativo y 1978 para el Régimen Docente. Toma en cuenta inclusive a los funcionarios que no estaban en actividad al momento de la creación de la respectiva ley y que se incorporaron posteriormente, manteniendo acumulado tiempo de servicio anterior. Este tipo de pensiones es cofinanciado con el Estado.

El hecho de considerar en los cálculos el tiempo de servicio prestado con anterioridad a la creación del INPEP ha dado origen, desde los inicios del sistema, al otorgamiento de pensiones por el equivalente de hasta 100% el salario básico regulador. En consecuencia, transcurridos 15 años de su creación el INPEP presenta coberturas superiores a las del ISSS, que lleva funcionando casi un cuarto de siglo.

Adicionalmente, el ISSS concede prestaciones únicas en dinero, a tanto alzado, cuando no se cumplen los requisitos para pensionarse y otorga asignaciones por hijo, auxilios de sepelio y revalorización de las pensiones. También el INPEP concede indemnizaciones y revalorización de pensiones y proporciona préstamos personales e hipotecarios a sus pensionados y cotizantes, con fondos provenientes de sus reservas técnicas.

#### 4. Financiamiento

El sistema de financiamiento del ISSS y del INPEP es de primas escalonadas, las que se fijan en proporción a los salarios cotizables. La contribución obligatoria en el ISSS se distribuye tripartitamente entre patronos, trabajadores y el Estado. En el caso del INPEP, cotizan el empleado y el Estado en su calidad de patrono. (Véanse los cuadros 10, 11 y 12).

En lo concerniente a la cuantía de las cotizaciones, en el ISSS el patrono aporta en la actualidad el 2%, el trabajador el 1% y el Estado el 0.5% de los salarios imponibles. Los salarios máximos cotizables que se utilizan para estos efectos son dinámicos, ya que se encuentran amarrados al monto de la remuneración más alta, equivalente a unos ¢9,000.00, que se paga en la administración pública. Cabe mencionar que desde el inicio de la vigencia del sistema en enero de 1969 hasta marzo de 1973 rigió el tope máximo de ¢500.00 mensuales; y desde esa fecha hasta diciembre de 1978, el de ¢700.00 mensuales.

En el INPEP las primas son de 9% en el régimen administrativo y de 12% en el docente. El empleado aporta la mitad y el Estado el saldo 50% de dichas primas, correspondientes al tercer escalón. No obstante, la ley establece que en los escalones siguientes contribuirá únicamente el Estado.

En 1991 se estableció un techo salarial cotizable en el INPEP, debido a que las remuneraciones de los empleados del Servicio Consular se fijan en dólares americanos, límite que es modificado anualmente, pues equivale a la remuneración más alta estipulada en la Ley General de Salarios del Estado para funcionarios que desempeñan sus labores dentro del país.

Por otra parte, ambos sistemas de pensiones enfrentan graves problemas por mora en el pago de las contribuciones. El principal afectado es el ISSS, debido a la incapacidad de Estado de cumplir los compromisos que tiene en su carácter de empleador. Esta situación se da pese a que la participación del Estado en el financiamiento de la seguridad social del sector privado acusa un sostenido descenso. Entre 1969 y 1977 su contribución al régimen de IVM del ISSS fue equivalente al 1%, cifra que a partir de 1978 disminuye a la mitad. Sin embargo, el monto de la mora estatal aumenta de casi ¢4 millones en 1979 a ¢43 millones en 1985, a 89 millones en 1989 y 115 millones en 1991.



Puede afirmarse entonces que a lo largo de la existencia del sistema de pensiones del ISSS el Estado no ha dejado de cumplir con el aporte comprometido a la estructura de financiamiento del sistema privado, pese a haber reducido sustancialmente la significación de ese aporte.

Con relación a la mora de origen patronal que afectaba al mismo instituto, a fines de 1991 ella sobrepasaba los 20 millones de colones. La causa principal estribaba en el cierre, durante los años anteriores, de numerosas fábricas e industrias medianas y pequeñas, como consecuencia del prolongado conflicto bélico interno.

En el caso del INPEP, a la mora de los aportes estatales (¢3.3 millones) debe agregarse la derivada del incumplimiento del servicio de los préstamos que la institución concede a los servidores públicos afiliados y a sus pensionados. A fines de enero de 1991 el monto de los atrasos por este último concepto, considerando créditos con tres o más cuotas pendientes de pago, había superado los ¢41.3 millones, cantidad equivalente al 6.9% de la reserva técnica constituida en esa fecha para ambos regímenes en este rubro de inversión.

Con el propósito de fortalecer el equilibrio financiero actuarial, tanto el ISSS como el INPEP fundamentan la inversión de sus fondos de reserva en una política que procura la maximización de los rendimientos en términos reales, garantizando la seguridad de la recuperación. No obstante, la consecución de tales objetivos no ha sido nada fácil en los últimos diez años, dada la conflictiva situación que ha vivido El Salvador, agravada por desequilibrios económicos semejantes a los que han sufrido los restantes países de América Latina.

No obstante, ambas instituciones han definido procedimientos para enfrentar situaciones en que ese equilibrio se vea amenazado. Así, en el caso del ISSS, la ley considera elevar la tasa de contribución en un 2% de los salarios cotizables, recargo que se distribuye entre el Estado, el patrono y el asegurado. También para el INPEP están previstos incrementos en la contribución; sin embargo, la ley estipula que después del tercer escalón se aumentarán, en un 1% de los salarios cotizables, sólo las aportaciones del Estado. De acuerdo a la evolución observada de las cifras, esta fórmula parece poco realista para lograr la consolidación financiera.

A pesar de que actualmente los sistemas de pensiones presentan solvencia financiera, la situación podría revertirse en el corto plazo, de no

elevarse la tasa de contribución. En tal sentido, el ISSS está considerando el paso al siguiente escalón de contribución en el año 1993. En el INPEP, en tanto, el comportamiento de ingresos y egresos hace prever un incremento de las contribuciones en el régimen administrativo en 1996; y en el régimen docente, en 1993.

Cabe señalar que la juventud de los sistemas determina un rápido crecimiento en el monto de pago de las pensiones. En 1982 había 49 cotizantes por cada pensionado por vejez en el ISSS y 41 en el INPEP, cifras que en 1991 habían bajado a 19 y a 10, respectivamente. A lo anterior se agrega la fuerte expansión que han experimentado los gastos administrativos.

En cuanto al volumen de pago de las pensiones, resulta interesante señalar que las responsabilidades del INPEP exceden en 7% las del ISSS, pese a que este último empezó a operar siete años antes. (Véanse los cuadros 7, 8 y 9). La explicación reside en parte en las diferencias existentes en los respectivos esquemas de prestaciones. El total de pensiones en curso de pago al 31 de diciembre de 1991 superaba levemente las 23 mil en el ISSS, en tanto que en el INPEP bordeaba las 24 mil 990, cifra casi 8% superior.

La ley orgánica del ISSS no le fija ninguna restricción en lo tocante a gastos administrativos. En el caso del INPEP, en cambio, se establece un límite equivalente al 5% de los ingresos corrientes de la institución; en la práctica, empero, ese tope ha sido sobrepasado con holgura, estimándose que en el ejercicio de 1991 llegó a 8%.

Ya se ha señalado que la acumulación y el fortalecimiento de las reservas técnicas constituyen prenda de garantía para la estabilidad y sobrevivencia de estos sistemas de pensiones. De allí entonces la importancia que reviste el análisis de su administración y comportamiento.

A fin de garantizar un mínimo de eficiencia en el manejo de estas reservas técnicas, ambas instituciones definieron, al momento de la dictación de sus respectivas leyes y reglamentos, tasas mínimas de rendimiento para sus inversiones, de acuerdo a estudios actuariales: ISSS, 5%; INPEP 7%<sup>2</sup>. El INPEP, por su parte, estableció una estructura de asignación de

<sup>2</sup> Artículo 6 del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte del ISSS y Artículo 38 de la Ley del INPEP.

sus fondos entre las distintas opciones que ofrece el mercado financiero.

El ISSS cuenta con un Comité de Inversiones, el cual establece las políticas de inversión en el marco de los lineamientos que estipula la respectiva ley orgánica. El INPEP, en cambio, carece de un organismo institucional especializado que dicte las políticas de inversión en el corto y mediano plazo.

La cartera de inversión del INPEP es más diversificada que la del ISS. (Véanse los cuadros 14, 15 y 16).

El análisis de las cifras deja de manifiesto, por otro lado, que las estrategias de inversión en ambas instituciones han procurado atenuar el impacto de la inflación sobre los rendimientos reales. En efecto, en los últimos años el grueso de las inversiones de estas entidades se ha dirigido a depósitos bancarios, cuyas tasas de interés han sido superiores a las de los valores mobiliarios con rentas fijas. (Véase el cuadro 17).

Los depósitos a plazo representaron en 1991 el 78% de la inversión total del ISSS, cifra que en el caso del INPEP llegó sólo al 46%.

Las limitadas opciones que ofrece el mercado financiero local impiden una mayor diversificación de las inversiones de las reservas técnicas.

Las diferencias que en tal sentido se observan entre ambas instituciones se explican por el hecho de que el INPEP está legalmente autorizado para otorgar préstamos personales e hipotecarios a sus afiliados, pudiendo destinar a este fin una elevada proporción de los fondos de reserva. No obstante, en 1991 el INPEP tenía invertido en este rubro un 48% solamente de sus reservas técnicas: de este porcentaje, más de cuatro quintos los destinaba al financiamiento de viviendas; y el saldo, a préstamos personales.

Dado que la legislación del ISSS impide a este organismo invertir en la concesión de préstamos directos a los asegurados, los rubros predominantes dentro de su cartera de inversión los constituyen los depósitos a plazo y los valores mobiliarios, rubros ambos que en 1991 conformaron el 99% de su reserva técnica.

En el caso del INPEP, los rubros depósitos a plazo y préstamos configuran más del 94% de la reserva técnica. Estas han sido las opciones tradicionalmente utilizadas por el instituto, pese a que el artículo 38 de su ley orgánica establece que la reserva técnica debe invertirse en los siguientes rubros y proporciones: valores mobiliarios, 10%; préstamos hipotecarios y personales para los asegurados y pensionistas, 80%; y depósitos

a plazo e inmuebles para los fines propios del INPEP o de bienestar para sus asegurados, 10%.

En la práctica, en la asignación de sus inversiones el INPEP ha procurado sobre todo que sus recursos no se vean erosionados por los efectos de la inflación, aun cuando ello ha implicado desatender las disposiciones legales vigentes.

Se ha señalado ya que el escaso desarrollo que exhibe el mercado financiero local impide una mayor diversificación de las inversiones, a lo que se agregan las limitaciones que en este sentido impone la ley al INPEP.

Entre los diversos factores que afectan en forma directa la constitución de las reservas técnicas destacan falta de liquidez de las inversiones y el deterioro del valor real de los fondos constituidos.

Con relación a la iliquidez, en 1991 el ISSS mantenía más de un quinto (21%) de su reserva técnica invertida en valores mobiliarios, principalmente en valores del Estado de renta fija redimibles a largo plazo. De otro lado, casi dos quintos de la reserva técnica del INPEP estaban por ese entonces invertidos en préstamos hipotecarios a un plazo entre 20 y 25 años, en tanto que otro 9% se hallaba conformado por préstamos personales a plazos de entre 3 y 5 años. En conjunto, un 40% de las reservas técnicas de estas instituciones se encuentra inmovilizado, esto es no puede ser reorientado hacia rubros de mayor rendimiento, debido al amplio plazo fijado para su recuperación total.

El deterioro del valor real de las reservas técnicas es producto directo del proceso inflacionario que ha venido experimentando El Salvador y de la existencia, en ambas instituciones, de restricciones legales que han llevado a que las inversiones alcanzan rendimientos inferiores a la tasa de variación de nivel general de precios. A tal deterioro han contribuido también la mora en el pago de las cotizaciones en que han incurrido el Estado y la parte patronal, así como el rezago en el servicio de préstamos hipotecarios y personales por parte de los afiliados favorecidos con estas prestaciones que aparecen como inversiones en la contabilidad del INPEP.

Cabe concluir que los sistemas de pensiones de los empleados públicos y privados se enmarcan dentro de las siguientes características: esquema de beneficios definidos, el cual ha experimentado constantes y sustanciales reformas, especialmente en el caso del INPEP; régimen de capitalización, atenuado por las características que asume la formación de reservas, que

cuales han permitido hasta el momento apuntalar el financiamiento de las prestaciones, si bien el monto de éstas se ha visto severamente afectado por la inflación; y administración centralizada a cargo de instituciones públicas que disponen de cierta autonomía para la gestión.

### III. ENTORNO POLITICO SOCIAL Y ECONOMICO

#### 1. Secuelas del conflicto bélico

Después de más de 12 años de guerra civil, El Salvador ha iniciado la búsqueda de una paz permanente. Ello envuelve el diseño de una estrategia en la que no sólo las partes en conflicto, sino también el resto de la población civil, lo mismo que las organizaciones políticas, deberán asumir un papel protagónico y coherente con el objetivo común de restablecer el equilibrio político, reparar gradualmente el deterioro en la calidad de vida y salvaguardar los logros que en tal sentido se alcancen.

Sin lugar a dudas la tarea es ardua. Los avances incipientes que se han obtenido o se esperan para la etapa inicial de este proceso requieren el apoyo de la comunidad internacional.

Como todo conflicto bélico de proporciones significativas en el espacio y en el tiempo, el de El Salvador ha dejado un lastre de irreparables pérdidas de vidas humanas, así como de miles de lisiados y afectados emocionalmente, lo que ha derivado en un fuerte aumento de los índices de criminalidad.

Asimismo se ha agudizado la situación de pobreza, especialmente en las zonas en las que la guerra civil alcanzó mayor intensidad. El desempleo ha sido la condición casi permanente de numerosas comunidades, cuyos integrantes se vieron obligados incluso a hacer abandono de sus escasas posesiones materiales para asentarse en las zonas marginales de la capital. La búsqueda de medios de sobrevivencia por parte de estos inmigrantes forzados ha redundado en la vigorosa expansión de las actividades económicas del sector informal y en el alza de los niveles de subempleo.

## 2. Proyecciones demográficas

La atención de la demanda por inversiones en las áreas educación, salud y vivienda exige asignar prioridades. Sin embargo, en la actual coyuntura salvadoreña se requiere además que las decisiones en este campo se inserten activamente en el en el proceso de consolidación de la paz, única forma de encarar con eficiencia los déficit acumulados en estos frentes.

Se trata de un desafío de envergadura, ya que deberán abatirse índices que dan cuenta de penosas condiciones de vida de amplios sectores de la población. En efecto, dos tercios de la población se debaten en condiciones de pobreza y uno de cada tres se halla sumido en la miseria. Alrededor de 100 mil menores de 18 años, algunos de ellos de apenas 6 años de edad, trabajan como marginales en el sector informal de la capital de la República. En las áreas en las que el conflicto cobró mayor intensidad, la incidencia de las enfermedades diarreicas es muy elevada<sup>3</sup>.

De otro lado, los análisis demográficos de las variables que se vinculan estrechamente con esta problemática han llevado a la definición de una política de población. En esencia, ésta persigue "armonizar la dinámica poblacional con las condiciones y requerimientos del desarrollo y promover a la persona y a su núcleo familiar para que participe, igualitariamente, tanto en las responsabilidades como en los beneficios de dicho desarrollo"<sup>4</sup>.

En las condiciones sociales que vive en la actualidad El Salvador no cabe propiciar el abandono del asistencialismo. Sin embargo, según queda de manifiesto en el texto recién citado, el énfasis de la estrategia se pondrá en la participación activa de la comunidad para la identificación y solución de los problemas. Bajo una orientación apropiada, ello debiera asimismo fortalecer el desarrollo de la democracia en los estratos que más soportan el peso de la deteriorada situación económica y social.

Los mismos análisis prevén una modificación gradual en el comportamiento de las variables demográficas. Los niveles de mortalidad, altamente influidos por la pérdida de vidas ocasionada por el conflicto, en especial en el caso de los varones, tenderán a declinar, favoreciendo un ostensible

<sup>3</sup> Unicef, Análisis para el Plan de Reconstrucción Nacional, El Salvador, enero de 1992.

<sup>4</sup> Miplan, Dirección de Población, Estimaciones 1950-2025, Políticas de Población.

mejoramiento de las expectativas de vida al nacer. Se estima que en el período 1990-2000 el valor de 58 años proyectado para los varones subirá a 65.56, es decir una ganancia de 7.56 años. En el caso de las mujeres, la proyección indica que la esperanza de vida aumentará de 66.5 a 70.56 años, con una ganancia media, por lo tanto, apenas superior a 4 años.

De otro lado, se espera que también ceda la fecundidad, estimándose, de acuerdo a una interpretación cautelosa, que se ubica como alternativa intermedia, una reducción cercana al 8% para el período 1995-2000. Aun en un escenario de este tipo, empero, la tasa global permanecerá en el rango de 4.16 hijos por mujer, nivel que es considerado alto.

Respecto a la migración internacional, es evidente que el comportamiento de esta variable ha sido determinado por el conflicto, siendo imposible estimar con una aproximación aceptable el tamaño y la composición de los flujos migratorios. Parece factible que en el nuevo clima de paz que acaba de inaugurarse en el país la tendencia a la emigración se revierte y que muchos salvadoreños que vivían fuera comiencen a retornar a su país.

### 3. Evolución económica

La evolución de la economía salvadoreña durante los años ochenta estuvo marcada por la precariedad.

Según un estudio del Dr. Noel Ramírez<sup>5</sup>, hasta 1978 la economía nacional creció a un ritmo igual o superior al de la población, con estabilidad de precios y solidez cambiaria, aunque, como lo afirma el autor, "crecimiento con estabilidad financiera no es equivalente a desarrollo económico".

La incertidumbre provocada por el estallido de la conflagración bélica en 1979 precipitó un proceso de desestabilización que se vio agravado por la escasez de recursos fiscales y por un fuerte deterioro de los términos de intercambio, fenómenos que impidieron compensar los volúmenes de desinversión del sector privado. En este contexto se produce un fuerte incremento del peso del déficit del gobierno central, que durante la crisis bélica sube del equivalente al 2 al 9% del producto interno bruto.

La recaudación impositiva se vio erosionada no sólo por la la rece-

<sup>5</sup> Ramírez, Noel; "El Salvador: Economía, guerra y transición política", noviembre de 1991.

sión, sino también por la significativa merma de las fuentes de tributación como consecuencia del auge de las actividades informales, la fuga de capitales y la escasez de divisas, la cual dificultó las importaciones de artículos gravables.

Ante la falta de recursos para financiar el déficit fiscal se debió acudir a las emisiones inorgánicas, las que terminaron precipitando el proceso inflacionario, toda vez que el mayor grado de liquidez no suscitó respuestas favorables por el lado de la producción, cuyo nivel, por el contrario, acusó sustanciales retrocesos. La tasa de inflación anual subió de 11% en 1982 a 20% en 1985, esto es casi se duplicó; y de no haber sido por la ayuda externa, habría alcanzado niveles aún mayores.

El ritmo de expansión del PIB, que en 1978 había sido poco superior a 3%, bajó a 2.6% en 1987, luego de que en octubre anterior el país se viera azotado por uno de los terremotos más devastadores de su historia. Por su parte, las adversas condiciones climáticas que se hicieron sentir en 1988 provocaron el descenso de la participación del sector agrícola en el PIB, especialmente en los rubros del café y de los granos básicos.

La tasa de crecimiento descendió así por debajo del 2% al año, en tanto que la significación del déficit fiscal sobrepasaba el equivalente de 4% del PIB, lo que sumado al proceso inflacionario contribuyó a la sobrevaluación de la tasa de cambio real, agudizando la desestabilización de la economía.

El cambio de gobierno que tiene lugar en junio de 1989 trae aparejado un nuevo enfoque en la conducción económica. Se inicia la aplicación de una serie de medidas de ajuste, destinadas prioritariamente a contener el proceso inflacionario<sup>6</sup> y a sentar las bases para la recuperación del dinamismo perdido en la década de los ochenta.

De otro lado, el advenimiento de la paz y el esfuerzo por consolidar este logro plantearon la necesidad de articular los esfuerzos de ajuste y crecimiento económico en un Plan de Reconstrucción Nacional. Este ha de servir de marco de referencia a todas las partes involucradas en el proceso de armonización y de búsqueda de la concertación económica y social.

<sup>6</sup> Según el estudio del Dr. Noel Ramírez, la tasa de inflación en 1989 fue de 23.5%; sin embargo, el Ministerio de Planificación sostiene que en 1990 había bajado al 19.3% y que en 1991 fue de apenas un 9.8%, la más baja de los últimos 13 años.



## IV. PERSPECTIVAS

### 1. Plan de Reconstrucción Nacional (PRN)

Para revertir la caída de la inversión pública observada en la década de los ochenta se ha diseñado, dentro del Plan Global de la Nación, un Programa Básico de Inversiones que implica desembolsos anuales del orden del 3% del PIB y abarca los siguientes rubros: i) formación de capital humano; ii) disminución de la pobreza; iii) rehabilitación de la infraestructura física, cuando fuere posible; y iv) protección del medio ambiente.

Adicionalmente deberán satisfacerse las inversiones derivadas del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN)<sup>7</sup>, con el cual el sector público no financiero contribuirá al aumento de la formación de capital, de modo que la significación de ésta respecto del PIB pase del 3% en 1991 a niveles cercanos al 5% en 1993-95.

Para la estimación de los considerables efectos macroeconómicos que probablemente generará la implementación conjunta del Programa Básico de Inversiones y el PRN se han imaginado diversos escenarios. Estos combinan los esfuerzos de consolidación de la paz y la profundización del programa de ajuste estructural.

A nuestro juicio reviste importancia evaluar las implicaciones macroeconómicas de la ejecución del Plan de Reconstrucción Nacional, ya que la reforma al sistema de pensiones en El Salvador será viable sólo si se la diseña en el marco que configurará dicho instrumento. La ejecución de la reforma dependerá, en alto grado, de una decisión de política del más alto nivel, así como del éxito que se tenga en la atenuación de las resistencias que la población beneficiaria plantee al proyecto. Cabe suponer que, en armonía con el objetivo de que las decisiones que afecten a grupos importantes de la población conciten amplio apoyo ciudadano, la puesta en marcha de reforma irá acompañada de la entrega de abundante información acerca de sus ventajas y significado.

Al evaluar el impacto macroeconómico del PRN los analistas ponen especial énfasis en advertir que este plan constituye un requisito imprescindible para la consolidación de la paz interna. El descarte de la inicia-

<sup>7</sup> Plan de Reconstrucción Nacional. Volumen I, MIPLAN, El Salvador, marzo de 1992.

tiva envuelve el grave peligro de que se desencadene una nueva convulsión política y social, de consecuencias imprevisibles.

Los cuadros 18 y 19 presentan proyecciones alternativas acerca de la evolución probable de las principales variables macroeconómicas entre los años 1990 y 1997 en ausencia y presencia, respectivamente, del Plan de Reconstrucción Nacional.

#### a. Crecimiento, inversión y ahorro

En el escenario con PRN, la tasa media anual de expansión de la economía salvadoreña durante el lapso de referencia es más de un punto porcentual superior a la que se obtiene en el escenario de referencia.

En ambos casos se observa un repunte de la inversión, liderado por el sector privado. La puesta en operación de la bolsa de valores, la liberalización de las tasas de interés y las mayores oportunidades de hacer negocios que surgen en forma natural como consecuencia del término al conflicto militar constituyen los principales factores que impulsan la inversión privada en el escenario alternativo. La aplicación del PRN significaría, adicionalmente, asegurar la vigencia duradera de la paz; la reincorporación, merced a la materialización de proyectos de carácter productivo, de la población y de los territorios más afectados por el conflicto; y el auge de la micro y pequeña empresa, todo lo cual redundaría en un mayor dinamismo de la inversión privada.

Con la implementación de la fase de mediano plazo y del denominado programa de fortalecimiento democrático, en el marco del PRN, la formación de capital humano y físico del sector público no financiero aumentaría anualmente en alrededor de 1.5% del PIB.

La comparación de las cifras de los dos cuadros permite visualizar que en ambos escenarios el ahorro nacional bruto constituye la principal fuente de financiamiento de la inversión. A fines del período el ahorro nacional bruto del escenario con PRN aventaja en el equivalente a dos puntos porcentuales del PIB al del escenario alternativo. La explicación de este diferencial estriba en el logro de tasas de crecimiento económico más elevadas, la mayor generación de ahorro por parte del sector público no financiero y la mayor confianza propiciada por las perspectivas de consolidación de la paz.

## b. Finanzas públicas

El ahorro corriente es mayor en el escenario con PRN, debido principalmente a la mayor recaudación tributaria. Este última es atribuible a la ampliación de la base de los principales impuestos (renta, exportaciones de café, importaciones de bienes y consumo de productos), dado que se prevén niveles de actividad económica más elevados.

Los déficit fiscal del escenario con PRN son superiores a los del escenario alternativo, debido a los mayores gastos de capital asociados al propio programa. Sin embargo, durante el sexenio 1992-97 el origen del déficit fiscal del sector público no financiero experimentaría un cambio cualitativo: el desahorro corriente se explicaría por la formación de capital humano y físico.

## c. Tasa de inflación

En ambos escenarios la tasa de inflación interna, medida en términos del deflactor implícito del PIB, acusa una tendencia a la baja. Sin embargo, en el corto plazo la inflación es ligeramente superior en presencia del PRN, debido a la mayor presión que la ejecución del programa ejerce sobre la demanda interna.

Se espera que la apertura acelerada de la economía y la mantención de la disciplina fiscal y monetaria redunden en un gradual alineamiento de la inflación interna con las tasas internacionales, aun en presencia del PRN.

## d. Sector externo

Los niveles proyectados de exportaciones de bienes y servicios en presencia del PRN son superiores a los del escenario de referencia. Entre los factores que explican este resultado figuran la reactivación de las áreas cafetaleras que fueron abandonadas durante el conflicto; el aumento de la superficie sembrada con productos agrícolas de exportación en los territorios que serían objetivo del PRN; y la incorporación productiva, a través de programas de capacitación para maquila, de la población afectada por el conflicto.

El monto más alto que alcanzan las importaciones de bienes y servicios en el escenario con PRN obedece a los mayores niveles previsto de actividad económica (producto, consumo e inversión) y a la entrada de capitales asociados a la materialización de dicho programa.

De esta forma, la significación, en términos de porcentaje del PIB, del déficit en cuenta corriente antes de donaciones oficiales empieza en ambos escenarios a decaer a partir de 1994. Sin embargo, la brecha en presencia del PRN es ligeramente superior.

Las entradas netas de capital oficial son en ambos casos iguales, ya que incluyen los desembolsos netos asociados a la deuda contratada hasta el 31 de diciembre de 1991, el Programa Básico de Inversiones y préstamos relacionados con el programa de ajuste estructural que se obtendrían durante el sexenio 1992-97.

La repatriación de capitales privados alcanza un nivel más elevado en presencia del PRN y, por ende, de una mayor estabilidad política social y política. Esta última sería resultado, a su vez, de un crecimiento económico más vigoroso y de una mayor satisfacción de las necesidades sociales.

La cobertura prevista de la brecha de recursos externos asociada a la materialización del PRN permitiría mantener las reservas internacionales salvadoreñas en un nivel equivalente a más de tres meses de importaciones de bienes y servicios no factoriales.

#### e. Deuda externa

Los principales indicadores de endeudamiento externo (saldo y servicio de la deuda de mediano plazo en términos de porcentaje de la exportaciones de bienes y pago de intereses como porcentaje del PIB) acusan una paulatina disminución en ambos escenarios. La baja es más lenta en presencia del PRN, aunque los niveles de los indicadores pertinentes siguen siendo bastante aceptables para los estándares internacionales, esto es no comprometen en ningún momento la capacidad de sujeto de crédito del país.

#### f. Conclusión

Los ejercicios de simulación sugieren que el PRN puede convertirse en un instrumento clave para acelerar la recuperación económica y social de El

Salvador, siempre que financiamiento del programa sea de la magnitud requerida y tenga lugar en términos apropiados a las necesidades y condiciones del país. Por el contrario, la falta de financiamiento para el PRN provocaría secuelas sociales, políticas y económicas muy desfavorables para la preservación de la paz interna.

## 2. Los actuales sistemas de pensiones como fuentes de ahorro

Los resultados de la evaluación del impacto macroeconómico llevan a concluir que el financiamiento es una variable estratégica para el éxito del PRN. Tanto es así, que cabe afirmar que la falta de recursos financieros significaría la pérdida de todo el esfuerzo y sacrificio realizados para la estabilización de la economía y la consolidación de la paz en El Salvador.

A la luz de esta crucial condicionante se torna imperioso optimizar el aporte de los sistemas previsionales a la formación de ahorro interno, en su carácter de fuentes principales de financiamiento de mediano y largo plazo.

Ello supone discernir la situación y perspectivas de equilibrio financiero, al menos para el mediano plazo, bajo las condiciones imperantes en materia de rendimiento de sus inversiones.

Para tal efecto hemos elaborado una proyección de la "situación de caja" de estos sistemas. Ella comprende los flujos anuales esperados de ingresos por cotizaciones e intereses de las inversiones, lo mismo que de los egresos por pago de pensiones y gastos administrativos.

Puesto que, según se señaló en el capítulo II, el sistema financiero de las dos instituciones bajo análisis es de prima escalonada, para el cálculo de la reserva al término de cada ejercicio de gestión comprendido en el período echamos mano a un método recurrente. Mediante regresión procedimos a extrapolar la tendencia de los salarios globales y de los pagos por prestaciones y gastos de administración, tomando como base la experiencia del quinquenio 1987-91. La proyección la hicimos llegar sólo hasta 1997, por ser éste el año final del horizonte de evaluación del impacto macroeconómico del PRN. Las tasas adoptadas en lo tocante al rendimiento de las inversiones son semejantes a la media ponderada de los productos de la cartera de la correspondiente institución.

El método para proyectar los salarios supone en forma implícita que

el incremento tanto de los cotizantes como del promedio de sus remuneraciones imponibles se ceñirá a la misma tendencia observada en el quinquenio 1987-91. La hipótesis parece plausible para los salarios, pero suscita fuertes dudas respecto de la población cotizante. Por un lado, las medidas de ajuste estructural provocarán una sustancial reducción del número de empleados en el sector público, afectando negativamente las proyecciones del INPEP; por el otro, los supuestos del Plan de Reconstrucción Nacional implican una reactivación económica, proceso que debiera generar mayores empleos en el sector privado y afectar positivamente las proyecciones del ISSS.

Ante esta situación y a falta de datos que permitieran afinar las proyecciones, adoptamos el supuesto de que el impacto final que el funcionamiento de ambas instituciones provoca sobre la formación consolidada de ahorro es neutro. Los efectos negativos se verían compensados por los positivos.

Para el cálculo de las reservas terminales aplicamos la siguiente fórmula, recomendada en el "Manuel des Techniques Actuarielles de la Sécurité Sociale", del Prof. P. Thullen<sup>8</sup>:

$$V(t+1) = rV(t) + 1/2 r (\text{ingresos por primas} - \text{gastos})$$

en donde:  $V(t)$ : Reserva terminal de año  $t$ .

$r: (1 + i)$ : Factor de capitalización.

Gastos: Comprende pagos de pensiones y gastos de administración.

Puesto que las primas del escalón respectivo están fijadas por la ley de cada institución y se conoce la reserva consignada en el último balance, el proceso de cálculo nos permite establecer el año en que por ser:

$$V(t - 1) \leq V(t) > V(t + 1)$$

será preciso incrementar la prima para el año siguiente, si se quiere evitar una descapitalización nominal de la reserva.

<sup>8</sup> Manuel des Techniques Actuarielles de la Sécurité Sociale, Volumen I, OIT.

Los cuadros 20 a 26 dan cuenta de la evolución financiera esperada de los sistemas de pensiones de los empleados públicos administrativos y docentes, administrados por el INPEP; y de los trabajadores del sector privado, administrado por el ISSS.

El examen de las cifras deja en evidencia la precaria situación que afrontan los sistemas en la actualidad. En efecto, el régimen de docentes y el de trabajadores privados incurrirán en desequilibrio a partir de 1993. El de los empleados públicos administrativos parece en mejor pie, pero caería en la misma situación en 1996.

En consecuencia, de no arbitrarse medidas para restablecer el equilibrio es probable que estos regímenes evolucionen hacia su total descapitalización. En ese momento el Estado tendría, para mantener la solvencia financiera de estos regímenes, que asumir la responsabilidad de subsidiar los pagos de pensiones. Los mayores desembolsos fiscales por este concepto afectarían negativamente las previsiones del Plan de Reconstrucción Nacional. No obstante, la elevación de las primas en el porcentaje necesario para restablecer el equilibrio permitiría que los sistemas de pensiones se convirtieran en fuentes de ahorro interno, contribuyendo así al fortalecimiento del proceso de inversión pública, con favorables efectos sobre la economía nacional.

En función de este último supuesto se han estimado (cuadros 24, 25 y 26) los incrementos necesarios para restablecer y consolidar el equilibrio de los regímenes. El aumento de las tasas tendría un impacto claramente positivo sobre la consolidación y el fortalecimiento de las reservas técnicas de estas instituciones (cuadro 27).

Para el restablecimiento del equilibrio financiero, las nuevas primas de cotizaciones tendrían que ser las siguientes. Para el caso del ISSS, a partir de 1993, el 5,5% del salario, lo que representa un nivel 57% superior al 3,5 vigente en la actualidad. El análisis de la capacidad fiscal del Estado mueve a concluir que sería aconsejable que este agente fuese exonerado de la responsabilidad que entraña el financiamiento de la seguridad social contributiva.

En cuanto al INPEP, el incremento para el régimen docente tendría que ser de seis puntos porcentuales sobre del salario a partir de 1993, pasando así del 12 al 18%, lo que significa un alza de 50%. En el régimen administrativo habría que elevar la cotización de 9 a 11%, esto es en dos

puntos porcentuales, lo que representa un aumento de 22% en la contribución.

La ley vigente establece que después del tercer escalón de los regímenes del INPEP los incrementos en las primas son de cargo únicamente del Estado, en su calidad de patrono. Dada la exigua disponibilidad de recursos fiscales, parece muy difícil hacer efectiva esta disposición. Cabe suponer entonces que en los necesarios incrementos de estas primas se mantendrá la participación bipartita.

### 3. Propuesta de reformas del sistema de pensiones

El análisis precedente ha demostrado que la situación financiera de los regímenes integrantes del sistema de pensiones es un tanto precaria. Es cierto que hasta ahora han logrado atender sus compromisos sin acudir al apoyo fiscal. Sin embargo, la solvencia se torna cada vez más débil, dado que se va configurando un marcado desequilibrio entre ingresos y egresos.

Este comportamiento obedece a una constelación de factores. Trataremos de identificar los de mayor gravitación.

En el caso del INPEP destacan las sucesivas reformas legales orientadas a mejorar sustancialmente los beneficios. Ellas se ha manifestado sobre todo en una sustancial rebaja de la edad de retiro y, por consiguiente, en nuevos y cuantiosos desembolsos por concepto de pago de pensiones. De otro lado, aunque desde la puesta en vigencia de este régimen la prima ha venido siendo incrementada en dos puntos porcentuales cada cinco años, la ley establece que a partir del cuarto escalón los incrementos requeridos serán de cargo únicamente del Estado, en su calidad de patrono.

Un tercer factor que explica el deterioro de la solvencia de este esquema está conformado por las limitaciones legales a que está sometida la diversificación de la cartera de inversiones. Las normas vigentes conceden preferencia a la inversión en préstamos de corto y largo plazo a los cotizantes, a quienes deben cobrarse bajas tasas de interés. De esta forma, tales préstamos envuelven un subsidio en favor de los usuarios, con cargo a los imponentes que no hacen uso de este beneficio adicional del sistema.

En esta enumeración debe señalarse asimismo la existencia de un pasivo actuarial al momento de la creación del INPEP, por el reconocimiento de años de servicio a quienes llevaban años trabajando. Aunque en un principio se aplicaron al Estado sobreprimas para financiar este beneficio,



en definitiva la cobertura del mismo parece haber sido asimilada al principio de solidaridad generacional, en grave detrimento del principio de equidad social.

Las medidas que se están aplicando para reducir la administración estatal redundarán, por otro lado, en una fuerte disminución del número de empleados. De acuerdo a estimaciones oficiales, serán despedidos unos 30,000 de los actuales cotizantes. Sin lugar a dudas, ello tendrá fuertes repercusiones sobre el equilibrio de los regímenes afectados.

El reconocimiento de los años servidos y la dictación de decretos que estimulan el retiro han conducido, por otra parte, dada la relativa juventud del sistema, a un acelerado crecimiento del número de pensionados con derecho a prestaciones de elevado monto.

También el financiamiento de beneficios adicionales presiona sobre el equilibrio de las cuentas del sistema. En el régimen administrativo, por ejemplo, las prestaciones médico-hospitalarias se financian con cargo a las primas previstas para el otorgamiento de pensiones.

Señalemos por último, en este listado de los factores que explican la precaria situación financiera del INPEP, el excesivo nivel, respecto de los parámetros estipulados por ley, que anotan los gastos administrativos.

En el caso del ISSS habría que mencionar:

- 1) La reducción de la prima fijada inicialmente, que de un 4% de los salarios en 1969 fue rebajada a 3.5% en 1978;
- 2) La introducción de importantes modificaciones en la legislación, que redujeron en cinco años la edad de acceso al pensionamiento por vejez tanto para hombres como para mujeres; incrementaron la cuantía de la pensión en razón del tiempo cotizado; y mejoraron otras prestaciones económicas accesorias que favorecen a los pensionados con hijos.
- 3) La persistente mora en el pago de las cotizaciones que son de cargo del Estado en su calidad de patrono.
- 4) Las frecuentes revalorizaciones decretadas en los últimos años para paliar el efecto inflacionario que ha experimentado el poder adquisitivo de las pensiones.
- 5) La existencia de restricciones legales que dificultan o entran una eficiente diversificación de las inversiones.
- 6) El deterioro del valor real de las reservas, a causa de inflación.

- 7) La relativa juventud del sistema, que determina un acelerado crecimiento del número de pensionados.
- 8) La vigencia, desde el inicio de este régimen, de topes para los salarios imposables. Los sustanciales ajustes decretados hace poco para esos máximos favorecieron a los cotizantes con mayor antigüedad y estabilidad, pero han suscitado, como contrapartida, evidentes problemas de equidad social.

Tras la identificación de los factores determinantes de la precariedad financiera de los regímenes que conforman el sistema de pensiones en El Salvador, presentamos una propuesta de reforma que puede, a nuestro juicio, ayudar a la solución de estos problemas.

La propuesta que explicaremos enseguida es una de las diversas alternativas a las que cabría recurrir. Reviste entonces un carácter básicamente orientador, esto es admite mejoras o ser integrada a otra fórmula que presente razonables condiciones de viabilidad. La satisfacción de este último requisito exige, de otro lado, la puesta en marcha y consolidación de reformas estructurales a diferentes niveles, algunas de las cuales ya están en aplicación. El orden de prioridades sería el siguiente:

#### a. Reformas básicas

En un primer orden se ubican la definición de las reglas del juego y las reformas macroeconómicas básicas: reformas fiscales, reformas del sistema financiero (programa de modernización del sistema financiero), etc.

Las reformas de carácter sectorial, como la definición de una política de aplicación general en los campos de la seguridad social y la Previsión se sitúan en un segundo orden.

En un tercero aparece la reforma de la legislación que regula los programas de seguridad social y de previsión, con base en la política definida para el sector.

#### b. Propuesta

##### i. *Objetivos*

Proporcionar a toda la población, dentro del marco de la equidad social, una protección siquiera mínima, compatible con los requerimientos

de un nivel de vida digno y con la capacidad económica del país. Asimismo, fomentar el esfuerzo de la fuerza laboral para proveerse, dentro del marco de la equidad individual, de los recursos necesarios para el goce de una renta apropiada al final de la vida activa.

ii. *Contenido*

- a) Fijar máximos para las cuantías (montos de las prestaciones) que otorga el actual sistema, con base en un estudio actuarial que determine las adecuadas condiciones de equidad con relación a las contribuciones efectuadas.
- b) Unificar la administración del sistema reformado y confiarla a una institución descentralizada.
- c) Revisar la legislación con el objeto de introducir reformas en la entrega de beneficios. Especialmente se deberá revisar la edad mínima de retiro, unificando la de los hombres y mujeres. La edad que se fije será de aplicación universal. Se requiere asimismo modificar la política de inversiones, orientándola hacia el fortalecimiento y la preservación del valor real de las reservas técnicas. Por otra parte, es imprescindible dejar establecido que las tasas de rendimiento medio no serán inferiores a la tasa de inflación.
- d) Crear fondos complementarios con administración privada, de aplicación obligatoria a partir de un determinado nivel de remuneraciones, habida cuenta de la estructura salarial que presenta el sistema vigente. El financiamiento de los sistemas complementarios estaría a cargo únicamente de los trabajadores. El sistema reformado garantizaría una pensión equivalente al 50% del salario de referencia cuando se cumpla el requisito mínimo de cotización, pero en ningún caso el valor absoluto de la pensión sería inferior al salario mínimo vigente para la categoría de trabajadores de que se trate.
- e) Dictar un Código de Seguridad Social para unificar y homogeneizar la legislación existente al respecto

iii. *Estrategia para el diseño y ejecución de la reforma*

- a) Formulación del marco de referencia por parte de las instituciones de seguridad social;

- b) Participación de la población afectada, especialmente de sus asociaciones más representativas, para la discusión del contenido. En este proceso ha de procurarse el mayor consenso posible, mediante la celebración de seminarios con las instituciones previsionales;
- c) Discusión y aprobación final en el Foro de Concertación Nacional<sup>9</sup>;
- d) Desarrollo e implementación; y
- e) Evaluación periódica.

## BIBLIOGRAFIA

- BCR, Banco Central de Reserva. Revista Trimestral (varios años). El Salvador.
- INPEP, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. Recopilación de Leyes y Reglamentos (1990). El Salvador. Anuario Estadístico 1990. El Salvador.
- ISSS, Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Ley y Reglamento del Seguro Social (1986). El Salvador. Estadísticas 1991. El Salvador.
- Ministerio de Hacienda. Informe Complementario (varios años). El Salvador.
- MIPLAN, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Plan de Reconstrucción Nacional, Volumen I (1992). Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (1990).
- Ramírez, Noel. El Salvador: Economía, guerra y transición política, mimeo (1991)
- Thullen, Peter. Manuel des Techniques Actuarielles de la Sécurité Sociale, Vol. I, OIT, Genève (1973).
- Uthoff, Andras y Szalachman, Raquel, eds. Sistema de Pensiones en América Latina: Diagnóstico y alternativas de Reforma. Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela. Proyecto Regional Políticas para el Desarrollo, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile (1991).

<sup>9</sup> El Foro de Concertación Nacional es una de las instancias surgidas de los Acuerdos de Paz. Se lo ha instaurado como un mecanismo que permite a los sectores gubernamentales, laborales y empresariales discutir y llegar a acuerdos relativos al futuro desarrollo económico y social del país.

**ANEXO**

Cuadro 1  
POBLACION TRABAJADORA PROTEGIDA POR LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

Año	Población global del país (1)	Población economic. activa (2)	Cotizantes por Institución						Población Cotizante (3)	Relación porcentual	
			Total	ISSS Hombres	Mujeres	Total	INPEP Hombres	Mujeres		(3)/(1)	(3)/(2)
1982	4,624,914	1,549,346	178,980	124,556	54,424	116,400	81,666	34,734	295,380	6.4	19.1
1983	4,662,788	1,562,034	189,862	132,138	57,724	116,312	80,426	35,886	306,174	6.6	19.6
1984	4,706,821	1,576,785	185,216	128,481	56,735	122,321	81,371	40,950	307,537	6.5	19.5
1985	1,767,570	1,597,136	189,154	131,045	58,109	118,534	80,140	38,394	307,688	6.5	19.3
1986	4,845,588	1,623,271	198,183	137,295	60,888	119,127	78,879	40,248	317,310	6.5	19.5
1987	4,933,835	1,661,734	200,242	138,240	62,002	122,977	81,733	41,244	323,219	6.6	19.5
1988	5,031,483	1,697,655	215,590	148,448	67,142	124,165	80,601	43,564	339,755	6.8	20.0
1989	5,137,707	1,736,594	210,417	144,885	65,532	128,579	83,782	44,797	338,996	6.6	19.5
1990	5,251,678	1,778,288	223,555	153,931	69,624	124,916	79,921	44,995	348,471	6.6	19.6
1991	5,375,045	1,823,310	244,567	168,789	75,778	122,000	78,080	43,920	366,567	6.8	20.1

Fuente: Estadísticas 1991 ISSS, Anuario Estadístico 1990 INPEP y Estimaciones Departamente de Estadísticas 1991 INPEP.

Cuadro 2  
**ESQUEMA DE PRESTACIONES DE LAS  
 INSTITUCIONES PREVISIONALES**

Institución	Fórmula de la pensión	Salario básico regulador
ISSS	40% por primeras 300 semanas, más 1.25% por excedente de semanas. Límite de la pensión: 90% del salario básico regulador.	Promedio de los salarios efectivos de los últimos 3 ó 5 años.
INPEP	<i>Régimen administrativo:</i> 30% por los primeros cinco años más incrementos graduados de la siguiente manera: 15 siguientes años, 2% al año; 10 siguientes años, 2.5% por año; 5 siguientes años, 3% por año, del salario básico regulador.  <i>Régimen docente:</i> 15 años a menos de 20, 45% 20 años a menos de 25, 60% 25 años a menos de 30, 80% 30 años 100%, del salario básico regulador.	Promedio de los últimos 3 años o de los 5 mejores. Se lo aplica a dos regímenes.

Fuente: Ley y Reglamentos del ISSS y el INPEP.

Cuadro 3  
**PENSIONES CUBIERTAS Y MONTO ANUAL**  
 (En millones de colones al 31 de diciembre de 1991)

Tipo de pensión	ISSS		INPEP		Total	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
Invalidez	658	5.9	498	4.0	1,156	9.9
Vejez	12,848	120.1	12,729	145.7	25,577	265.8
Muerte	9,528	39.5	11,624	31.6	21,152	71.1
Total	23,034	165.5	24,851	181.3	47,885	346.8

Fuente: Estadísticas 1991 ISSS y Departamento de Tesorería INPEP.

Cuadro 4  
**ISSS: PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE EN**  
**CURSO DE PAGO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**

Año	Total	Invalidez	Vejez	Viudez	Orfandad	Progenitores
1982	10,999	520	3,639	1,665	5,040	135
1983	11,268	485	3,840	1,373	5,221	149
1984	12,207	547	4,382	1,562	5,553	163
1985	12,907	426	5,132	1,547	5,630	172
1986	13,849	410	5,999	1,598	5,661	181
1987	15,206	446	7,052	1,823	5,693	192
1988	16,569	497	8,030	2,028	5,813	201
1989	19,074	570	9,834	2,335	6,124	211
1990	21,080	600	11,318	2,610	6,322	230
1991	23,034	658	12,848	2,913	6,363	252

Fuente: Estadísticas 1991, ISSS.



**Cuadro 5**  
**INPEP, REGIMEN ADMINISTRATIVO: PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ**  
**Y MUERTE EN CURSO DE PAGO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Invalidez</b>	<b>Vejez</b>	<b>Viudez</b>	<b>Orfandad</b>	<b>Ascendientes</b>
1982	7,775	237	2,343	1,625	3,432	138
1983	9,204	251	2,776	1,970	4,051	156
1984	9,990	259	3,111	2,160	4,283	177
1985	11,065	280	3,437	2,495	4,654	199
1986	11,738	283	3,694	2,745	4,793	223
1987	12,930	296	4,246	3,093	5,055	240
1988	14,893	338	5,304	3,522	5,460	269
1989	15,970	393	6,137	3,728	5,445	267
1990	17,694	444	6,961	4,153	5,850	286
1991	19,361	464	8,488 <sup>1</sup>	4,406	5,703	300

<sup>1</sup> Incluye 836 pensionados por vejez que se acogieron al Sistema Temporal de Pensiones, Decreto Legislativo N° 667, que entró en vigencia el 1 de enero de 1991.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Departamento de Tesorería, INPEP.

**Cuadro 6**  
**INPEP, REGIMEN DOCENTE: PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ Y**  
**MUERTE EN CURSO DE PAGO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Invalidez</b>	<b>Vejez</b>	<b>Viudez</b>	<b>Orfandad</b>	<b>Ascendientes</b>
1982	1,475	7	474	199	767	28
1983	2,051	11	1,057	220	733	30
1984	2,445	11	1,347	240	810	37
1985	2,769	12	1,655	248	815	39
1986	3,077	14	1,933	268	823	39
1987	3,568	15	2,353	297	867	36
1988	4,188	18	2,899	335	890	46
1989	4,448	21	3,225	344	811	47
1990	4,774	27	3,475	379	829	64
1991	5,490	34	4,241 <sup>1</sup>	402	749	64

<sup>1</sup> Incluye 715 pensionados por vejez que se acogieron al Sistema Temporal de Pensiones, Decreto Legislativo N° 667, que entró en vigencia el 1 de enero de 1991.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Departamento de Tesorería, INPEP.

**Cuadro 7**  
**ISSS: EGRESOS POR PRESTACIONES Y GASTOS DE ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
(Monto anual en miles de colones)

Clase de egreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Pensiones	19,256	21,789	29,150	36,519	49,639	63,861	82,981	108,924	133,405	168,722
Invalidez	1,767	1,507	1,968	1,879	2,444	2,962	3,582	4,463	4,866	5,920
Vejez	9,733	11,603	15,727	21,305	29,706	40,022	52,579	69,750	91,090	120,036
Viudez	3,007	3,255	4,092	4,524	6,424	8,343	10,472	13,564	15,771	19,365
Orfandad	4,392	5,035	6,884	7,980	9,839	11,092	13,825	17,733	17,744	18,871
Otros sobrevivientes	239	276	377	430	535	603	787	960	1,164	1,264
Asignaciones por hijos	118	113	102	401	691	839	1,736	2,454	2,770	3,266
Gastos de administración	5,135	10,065	5,0256	7,683	13,000	14,000	14,451	17,189	21,406	23,813
<b>Total egresos</b>	<b>24,391</b>	<b>31,854</b>	<b>34,176</b>	<b>44,202</b>	<b>62,639</b>	<b>77,861</b>	<b>97,432</b>	<b>126,113</b>	<b>154,811</b>	<b>192,535</b>

Fuente: Estadísticas 1991, ISSS.

Cuadro 8  
**INPEP, REGIMEN ADMINISTRATIVO: EGRESOS POR PRESTACIONES Y  
 GASTOS DE ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (Monto anual en miles de colones)

Clase de egreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>1</sup>
Pensiones	15,259	19,196	22,709	29,305	33,202	40,816	63,867	79,818	96,195	122,861
Invalidez	709	790	798	1,033	1,143	1,191	1,756	2,232	2,737	3,653
Vejez	10,160	12,995	15,826	20,128	23,156	29,163	46,356	58,073	69,345	91,156
Viudez	2,276	2,834	3,239	4,468	5,059	6,070	9,046	11,387	13,993	16,953
Orfandad	1,991	2,427	2,652	3,455	3,597	4,114	6,280	7,628	9,216	10,365
Ascendientes	123	150	194	221	247	278	429	498	904	734
Asignaciones	53	87	82	129	79	80	164	274	375	178
Otras prestaciones	610	765	885	1,175	1,277	1,552	2,406	4,979	7,192	9,347
Total prestaciones	15,922	20,048	23,676	30,609	34,558	42,448	66,437	85,071	103,762	132,386
Gastos de administración	3,120	2,656	3,484	4,206	5,330	7,770	11,784	13,489	17,889	26,246
Otros gastos	1,169	-	1,655	2,619	316	6,829	2,619	1,635	381	2,901
Total egresos	20,211	22,704	28,815	37,434	40,204	57,047	80,840	100,195	122,032	161,533

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados Financieros 1991, INPEP.

**Cuadro 9**  
**INPEP, REGIMEN DOCENTE: EGRESOS POR PRESTACIONES Y**  
**GASTOS DE ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
(Monto anual en miles de colones)

Clase de egreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>1</sup>
Pensiones	4,526	10,824	15,028	19,693	23,404	28,379	29,906	45,882	50,272	58,431
Invalidez	41	62	75	108	94	96	147	181	216	341
Vejez	3,496	9,575	13,686	18,064	21,666	26,296	37,206	43,118	46,922	54,589
Viudez	328	414	449	532	607	744	975	1,059	1,292	1,583
Orfandad	625	729	749	899	967	1,166	1,448	1,393	1,628	1,701
Ascendientes	36	44	69	90	70	77	130	131	214	217
Asignaciones	-	5	-	5	3	2	9	12	15	-
Otras prestaciones	207	493	628	860	953	1,169	1,507	1,670	2,036	2,404
Total prestaciones	4,733	11,322	15,656	20,558	24,360	29,550	41,422	47,564	52,323	60,835
Gastos de administración	697	961	1,307	1,338	1,689	1,931	2,343	2,143	2,807	3,212
Otros gastos	201	-	-	402	-	529	168	127	13	188
Total egresos	5,631	12,283	16,963	22,298	26,049	32,010	43,933	49,834	55,143	64,235

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados Financieros 1991, INPEP.

Cuadro 10  
**ISSS: INGRESOS POR COTIZACIONES, APORTES Y OTROS CONCEPTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (Monto anual en miles de colones)

Clase de ingreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Cotizaciones de trabajadores	12,676	13,532	14,686	16,325	19,071	21,363	25,228	28,142	33,894	40,868
Cotizaciones de patronos	25,418	27,021	29,246	32,625	38,246	42,689	50,011	55,886	68,058	81,980
Aportes del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	10,000	-
Cotizaciones 2% sobre subsidios	269	272	275	290	326	453	625	698	639	2,567
Cotizaciones seguro obligatorio	115	140	148	124	165	143	185	206	479	665
Productos de inversiones	28,071	34,911	40,089	47,116	57,219	63,567	67,562	73,039	88,754	87,798
Otros ingresos	176	165	176	181	82	104	164	191	396	581
<b>Total ingresos</b>	<b>66,725</b>	<b>76,041</b>	<b>84,620</b>	<b>96,661</b>	<b>115,109</b>	<b>128,319</b>	<b>143,775</b>	<b>158,162</b>	<b>202,220</b>	<b>214,459</b>

Fuente: Estadísticas 1991, ISSS.

Cuadro 11  
**INPEP, REGIMEN ADMINISTRATIVO: INGRESOS POR COTIZACIONES,  
 APORTES Y OTROS CONCEPTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (Monto anual en miles de colones)

Clase de ingreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>1</sup>
Cotizaciones de trabajadores	24,365	27,668	29,771	33,019	47,052	53,552	56,480	62,488	73,845	85,856
Aportes del Estado	26,262	26,182	29,781	33,026	47,051	53,555	56,454	62,479	73,845	85,832
Cotizaciones voluntarias	67	68	86	87	83	187	160	173	287	172
Rendimiento de inversiones de ingresos corrientes	1,066	997	1,355	998	6,164	6,782	4,441	2,250	8,426	13,971
Rendimiento de inversiones de reserva técnica	3,875	5,145	11,470	14,921	17,765	31,495	44,471	44,765	47,072	60,120
Rendimiento neto de préstamos	12,037	14,740	15,546	17,904	21,398	23,044	25,765	33,139	40,709	50,060
Otros ingresos	105	232	242	287	404	918	2,285	803	1,821	3,009
<b>Total ingresos</b>	<b>67,777</b>	<b>75,032</b>	<b>88,251</b>	<b>100,242</b>	<b>139,917</b>	<b>169,533</b>	<b>190,056</b>	<b>206,097</b>	<b>246,005</b>	<b>299,020</b>

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados Financieros 1991, INPEP.

Cuadro 12  
**INPEP, REGIMEN DOCENTE: INGRESOS POR COTIZACIONES, APORTES  
 Y OTROS CONCEPTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (Monto anual en miles de colones)

Clase de ingreso	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>1</sup>
Cotizaciones de trabajadores	7,253	8,889	10,659	12,331	14,997	16,182	21,240	23,742	25,532	28,686
Aportes del Estado	7,239	8,890	10,661	12,332	14,996	16,188	21,221	23,741	25,532	28,686
Cotizaciones voluntarias	3	7	10	10	9	8	27	49	94	55
Rendimiento de inversiones de ingresos corrientes	511	388	165	320	787	1,070	897	1,688	716	1,457
Rendimiento de inversiones de reserva técnica	2,575	3,838	5,431	5,975	7,217	9,408	11,366	11,327	14,657	14,968
Rendimiento neto de préstamos	2,187	3,033	3,791	4,312	4,945	5,420	5,826	7,040	9,575	7,527
Otros ingresos	8	35	61	82	124	152	275	160	351	600
<b>Total ingresos</b>	<b>19,776</b>	<b>25,080</b>	<b>30,778</b>	<b>35,362</b>	<b>43,075</b>	<b>48,428</b>	<b>60,852</b>	<b>67,747</b>	<b>76,457</b>	<b>81,979</b>

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados Financieros 1991, INPEP.

**Cuadro 13**  
**SITUACION DE LA MORA ESTATAL Y**  
**PATRONAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991<sup>1</sup>**  
 (En millones de colones)

Contribuyente	ISSS	INPEP
Estado	114.9	3.3
Patrono	20.5	-
<b>Total</b>	<b>135.4</b>	<b>3.3</b>

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: División Financiera ISSS y Departamento Recaudaciones INPEP.

**Cuadro 14**  
**ISSS: MONTO Y ESTRUCTURA DE LA RESERVA**  
**TECNICA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (En miles de colones)

Año	Total	Tipo de inversión		
		Cuenta de ahorros	Depósitos a plazo	Valores mobiliarios
1982	318,457	16,018	84,391	218,048
1983	352,144	3,520	140,732	207,892
1984	393,834	8,623	180,187	205,024
1985	426,250	2,087	235,246	188,917
1986	431,271	2,402	253,165	175,704
1987	501,980	10,210	321,779	169,991
1988	541,018	11,037	346,792	183,189
1989	553,806	4,653	385,020	164,133
1990	650,227	5,244	491,348	153,635
1991	721,967	5,733	564,391	151,843

Fuente: División Financiera del ISSS.



**Cuadro 15**  
**INPEP, REGIMEN ADMINISTRATIVO: MONTO Y ESTRUCTURA**  
**DE LA RESERVA TECNICA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (En miles de colones)

Año	Total	Tipo de inversión					Inversión inmobiliaria
		Depósitos		Valores mobi- liarios	Préstamos		
		A plazo	En Cta. ahorros		Perso- nales	Hipote- carios	
1982	191,503	25,550	5,608	3,697	56,772	99,876	-
1983	237,338	74,650	3,392	3,583	34,837	120,856	20
1984	297,590	118,750	459	3,178	27,755	147,428	20
1985	353,507	135,450	109	2,942	35,457	179,529	20
1986	451,405	205,300	1,641	2,514	39,291	199,894	2,765
1987	566,370	299,626	1,000	2,506	45,826	214,647	2,765
1988	662,528	333,126	-	1,246	79,591	241,377	7,188
1989	735,408	288,918	179	952	101,681	302,591	41,087
1990	840,005	351,218	3,507	744	99,963	339,938	44,635
1991 <sup>1</sup>	1,029,821	473,717	19,705	727	94,638	393,179	47,855

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados de las Inversiones 1991, INPEP.

**Cuadro 16**  
**INPEP, REGIMEN DOCENTE: MONTO Y ESTRUCTURA DE LA**  
**RESERVA TECNICA DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM**  
 (En miles de colones)

Año	Total	Tipo de inversión			
		Depósitos a plazo	Depósitos en Cta. ahorros	Préstamos personales	Préstamos hipotecarios
1982	59,778	21,792	2,019	8,578	27,389
1983	75,560	39,592	2,248	-	33,720
1984	88,887	47,592	50	-	41,245
1985	99,030	50,892	48	-	48,090
1986	113,359	60,692	1,070	-	51,597
1987	133,811	75,292	1,000	-	57,519
1988	149,127	85,892	-	-	63,235
1989	170,534	86,492	-	-	84,042
1990	188,240	88,492	2,177	4,912	92,659
1991 <sup>1</sup>	207,289	97,492	3,032	13,941	92,824

<sup>1</sup> Cifras preliminares.

Fuente: Anuario Estadístico 1990 y Estados de las Inversiones 1991, INPEP.

**Cuadro 17**  
**MONTO Y ESTRUCTURA DE LAS INVERSIONES DE LAS RESERVAS TECNICAS**  
**DEL SISTEMA DE PENSIONES DE IVM, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991**  
 (En millones de colones)

Estructura	ISSS		INPEP		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Cuentas de ahorro	5.7	1.0	22.7	1.8	28.5	1.5
Depósitos a plazo	564.4	78.0	571.2	46.2	1,135.6	58.0
Valores mobiliarios	51.8	21.0	0.7	0.1	152.6	7.8
Préstamos personales	-	-	108.6	8.8	108.6	5.5
Préstamos hipotecarios	-	-	486.0	39.3	486.0	24.8
Inversiones inmobiliarias	-	-	47.9	3.8	47.9	2.4
<b>Total</b>	<b>722.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1,237.1</b>	<b>100.0</b>	<b>1,959.1</b>	<b>100.0</b>

Fuente: División Financiera ISSS y Estados Financieros INPEP.

Cuadro 18

## PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS ESCENARIO DE REFERENCIA: CON PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crecimiento, ahorro e inversión (% del PIB)								
PIB real (tasa de crecimiento)	3.4	3.5	4.7	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0
Inversión total	11.8	13.7	14.2	16.7	18.0	18.5	19.0	18.5
Privada	9.5	10.9	10.8	11.9	13.0	13.8	14.6	15.7
Pública	2.3	2.8	3.4	4.8	5.0	4.7	4.4	2.8
Financiamiento total	11.8	13.7	14.2	16.7	18.0	18.5	19.0	18.5
Ahorro nacional bruto	5.2	7.9	8.9	10.7	11.4	12.1	12.8	13.0
Privado	5.5	8.4	9.0	10.3	10.8	11.0	11.2	10.9
Público	-0.3	-0.5	-0.1	0.4	0.6	1.1	1.6	2.1
Ahorro externo	6.6	5.8	5.3	6.0	6.6	6.4	6.2	5.5
Sector público no financiero (% del PIB)								
Ingresos corrientes	11.1	1.6	11.4	12.5	13.1	13.6	14.2	14.8
Tributarios	8.1	8.5	8.6	9.4	10.1	10.9	11.5	12.2
Superavit empresas públicas	0.7	0.7	0.6	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Otros	2.3	2.4	2.2	2.0	2.0	1.7	1.7	1.6
Gastos corrientes	11.4	12.2	11.5	12.1	12.5	12.5	12.6	12.7
S&S. B&S <sup>1</sup>	8.9	8.7	8.5	8.9	9.2	9.5	9.8	10.2
Otro	2.5	3.5	3.0	3.2	3.3	3.0	2.8	2.5
Ahorro corriente	-0.3	-0.5	-0.1	0.4	0.6	1.1	1.6	2.1
Gasto de capital	2.2	3.7	4.3	5.1	5.2	5.0	4.6	3.0
Superavit/deficit global (-)	-2.5	-4.2	-4.4	-4.7	-4.6	-3.9	-3.0	-0.9
Donaciones del exterior	2.2	1.8	1.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Financiamiento interno neto	-1.0	0.7	1.0	1.4	1.2	0.4	-0.1	-0.6
Financiamiento externo neto	1.3	1.7	1.6	1.3	1.5	1.6	1.5	1.2
Brecha financiera (PRN) <sup>2</sup>	0.0	0.0	0.7	1.8	1.8	1.8	1.5	0.2

Cuadro 18 (Continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Balanza de pagos (millones de US\$)</b>								
Balanza comercial	-682.0	-818.0	-879.0	-950.0	-1,034.0	-1,083.0	-1,141.0	-1,164.0
Exportaciones, f.o.b.	581.0	588.0	621.0	732.0	831.0	979.0	1,134.0	1,319.0
Importaciones, c.i.f.	1,263.0	1,406.0	1,500.0	1,682.0	1,865.0	2,062.0	2,275.0	2,483.0
Balanza de servicios	-23.0	-21.0	-5.0	3.0	15.0	51.0	75.0	113.0
Transferencias netas <sup>3</sup>	568.0	672.0	707.0	650.0	625.0	900.0	600.0	600.0
Cuenta corriente	-135.0	-168.0	-177.0	-297.0	-394.0	-432.0	-465.0	-450.0
Cuenta de capital	290.0	183.0	115.0	152.0	207.0	278.0	366.0	403.0
Necesidades financieras del PRN <sup>4</sup>	0.0	0.0	121.0	218.0	241.0	203.0	181.0	11.0
Variaciones del RIN (-) aumento	-155.0	-15.0	-59.0	-73.0	-54.0	-49.0	-82.0	37.0
Nivel RIN (meses de importación BANF)	3.6	3.3	3.5	3.6	3.6	3.5	3.6	3.1
<b>Deuda externa (millones de US\$)</b>								
Saldo deuda mediano y largo plazo <sup>5</sup>	2,030.0	2,068.0	2,105.0	2,207.0	2,401.0	2,658.0	2,987.0	3,319.0
Saldo deuda mediano y largo plazo/ Exportaciones de bienes y servicios (%)	224.3	222.4	215.2	195.1	188.6	181.1	177.3	170.1
Servicio deuda mediano y largo plazo/Exportaciones	27.2	44.0	25.1	23.1	23.3	19.5	18.3	17.2
Intereses mediano y largo plazo/PIB nominal US\$ (%)	2.1	2.0	1.7	1.7	1.7	1.5	1.3	1.6
<b>Partidas informativas</b>								
PIB nominal (millones de US\$)	5,402.0	5,950.0	6,683.0	7,393.0	8,142.0	9,042.0	9,949.0	10,947.0
PIB nominal (millones de colones)	41,057.0	47,837.0	54,596.0	62,783.0	71,874.0	82,281.0	93,323.0	105,847.0

<sup>1</sup> Incluye sólo fase de contingencia (sin adquisición de tierras) y aporte local de programa fortalecimiento democrático.

<sup>2</sup> Incluye sólo fase de mediano plazo ejecutada por el sector público no financiero y el aporte externo al programa fortalecimiento democrático.

<sup>3</sup> Excluye donaciones esperadas para financiar el PRN. Estas se incluyen en las necesidades financieras del PRN.

<sup>4</sup> Incluye sólo la fase de mediano plazo y el aporte externo al programa fortalecimiento democrático.

<sup>5</sup> Supone que el componente préstamo corresponde únicamente al 80% del rubro infraestructura de mediano plazo.

Fuente: Documento Oficial Programa de Reconstrucción Nacional (PRN).

Cuadro 19

## PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS ESCENARIO DE REFERENCIA: SIN PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crecimiento, ahorro e inversión (% del PIB)								
PIB real (tasa de crecimiento)	3.4	3.5	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Inversión total	11.8	13.7	14.3	14.6	15.1	15.6	16.1	16.4
Privada	9.5	10.9	10.9	11.5	11.8	12.3	12.8	13.4
Pública	2.3	2.8	3.4	3.1	3.3	3.3	3.3	3.0
Financiamiento total	11.8	13.7	14.3	14.6	15.1	15.6	16.1	16.4
Ahorro nacional bruto	5.2	7.9	8.9	8.7	9.2	10.1	11.0	11.8
Privado	5.5	8.4	8.9	8.4	8.8	9.5	9.9	10.5
Público	-0.3	-0.5	0.0	0.3	0.4	0.6	1.1	1.3
Ahorro externo	6.6	5.8	5.4	5.9	5.9	5.5	5.1	4.6
Sector público no financiero (% del PIB)								
Ingresos corrientes	11.1	11.6	11.6	12.3	12.6	12.7	13.1	13.3
Tributarios	8.1	8.5	8.7	9.1	9.6	10.0	10.5	10.8
Superavit empresas públicas	0.7	0.7	0.6	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9
Otros	2.3	2.4	2.3	2.1	2.0	1.7	1.7	1.6
Gastos corrientes	11.4	12.2	11.6	12.0	12.2	12.1	12.0	12.0
S&S. B&S <sup>1</sup>	8.9	8.7	8.5	8.7	8.8	8.9	9.1	9.3
Otro	2.5	3.5	3.1	3.3	3.4	3.2	2.9	2.7
Ahorro corriente	-0.3	-0.5	0.0	0.3	0.4	0.6	1.1	1.3
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gasto de capital	2.2	3.7	3.7	3.4	3.6	3.5	3.5	3.2
Superavit/deficit global (-)	-2.5	-4.2	-3.7	-3.1	-3.2	-2.9	-2.4	-1.9
Donaciones del exterior	2.2	1.8	1.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1

Cuadro 19 (Continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Financiamiento interno neto	-1.0	0.7	1.0	1.2	1.1	0.3	0.0	-0.7
Financiamiento externo neto	1.3	1.7	1.6	1.3	1.6	1.7	1.7	1.4
Brecha financiera	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.8	0.6	1.1
Balanza de pagos (millones de US\$)								
Balanza comercial	-682.0	-818.0	-879.0	-915.0	-943.0	-962.0	-996.0	-1025.0
Exportaciones, f.o.b.	581.0	588.0	621.0	711.0	812.0	945.0	1,078.0	1,231.0
Importaciones, c.i.f.	1,263.0	1,406.0	1,500.0	1,626.0	1,755.0	1,907.0	2,074.0	2,258.0
Balanza de servicios	-23.0	-21.0	-5.0	0.0	16.0	60.0	96.0	143.0
Transferencias netas	568.0	672.0	707.0	650.0	625.0	600.0	600.0	600.0
Cuenta corriente	-135.0	-168.0	-177.0	-265.0	-297.0	-302.0	-299.0	-281.0
Cuenta de capital	290.0	183.0	115.0	127.0	182.0	253.0	341.0	378.0
Variaciones del RIN (-) aumento	-155.0	-15.0	62.0	138.0	115.0	49.0	-42.0	-97.0
Nivel RIN (meses de importación BANF)	3.6	3.3	2.7	1.6	0.8	0.5	0.6	1.0
Deuda externa (millones de US\$)								
Saldo deuda mediano y largo plazo	2,030.0	2,068.0	2,103.0	2,175.0	2,302.0	2,500.0	2,786.0	3,109.0
Saldo deuda mediano y largo plazo/ Exportaciones de bienes y servicios (%)	224.3	222.4	215.0	197.0	184.9	175.3	172.0	167.8
Servicio deuda mediano y largo plazo/Exportaciones	27.2	44.0	25.1	23.6	23.4	19.2	17.7	16.2
Intereses mediano y largo plazo/PIB nominal US\$ (%)	2.1	2.0	1.7	1.8	1.7	1.5	1.5	1.5
Partidas informativas								
PIB nominal (millones de US\$)	5,402.0	5,950.0	6,577.0	7,075.0	7,610.0	8,178.0	8,787.0	9,345.0
PIB nominal (millones de colones)	41,057.0	47,837.0	53,731.0	60,080.0	61,178.0	74,413.0	82,427.0	90,443.0

<sup>1</sup> Incluye solamente fase de contingencia (sin adquisición de tierras) y aporte local de programa fortalecimiento democrático.

Fuente: Documento Oficial Programa de Reconstrucción Nacional (PRN).

**Cuadro 20**  
**ISSS: EVOLUCION FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	3.50					721,967.00
1992	3.50	164,459.23	0.00	72,196.70	236,655.93	717,222.93
1993	3.50	192,853.78	0.00	71,722.29	264,576.08	703,199.00
1994	3.50	226,150.77	0.00	70,319.90	296,470.67	678,169.68
1995	3.50	265,196.62	0.00	67,816.97	333,013.59	640,183.26
1996	3.50	310,983.89	0.00	64,018.33	375,002.22	587,055.48
1997	3.50	364,676.54	0.00	58,705.55	423,382.08	516,384.57

Año de proy.	Rentabil. de reserva técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
				técnica acum. en % salar.		
1991	0.10					
1992	0.10	241,400.00	4,698,935.10	15.26	5.14	5.04
1993	0.10	278,600.00	5,510,108.10	12.76	5.06	4.80
1994	0.10	321,500.00	6,461,450.60	10.50	4.98	4.59
1995	0.10	371,000.00	7,577,046.30	8.45	4.90	4.40
1996	0.10	428,130.00	8,885,254.00	6.61	4.82	4.22
1997	0.10	494,053.00	10,419,329.60	4.96	4.74	4.06

Fuente: ISSS, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

Cuadro 21  
**INPEP: EVOLUCION FINANCIERA DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	9.00					1,029,821.00
1992	9.00	162,993.06	4,874.51	102,982.10	270,849.67	1,132,185.67
1993	9.00	175,210.56	3,179.96	113,218.57	291,609.08	1,198,964.75
1994	9.00	190,967.49	2,356.15	119,896.48	313,220.11	1,248,443.86
1995	9.00	208,169.46	1,252.09	124,844.39	334,265.94	1,274,737.80
1996	9.00	226,842.93	0.00	127,473.78	354,316.71	1,270,598.51
1997	9.00	247,191.48	0.00	127,059.85	374,251.33	1,227,634.84

Año de proy.	Rentabil. de reser-va técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
				técnica acum. en % salar.		
1991	0.10					
1992	0.10	168,485.00	1,811,034.00	62.52	9.30	14.96
1993	0.10	224,830.00	1,946,784.00	61.59	11.55	14.98
1994	0.10	263,741.00	2,121,861.00	58.84	12.43	14.76
1995	0.10	307,972.00	2,313,994.00	55.11	13.31	14.45
1996	0.10	358,456.00	2,520,477.00	50.41	14.22	14.06
1997	0.10	417,215.00	2,746,572.00	44.70	15.19	13.63

Fuente: INPEP, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.



Cuadro 22  
**INPEP: EVOLUCION FINANCIERA DEL REGIMEN DOCENTE  
 SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	12.00					207,289.00
1992	12.00	64,146.12	308.45	20,728.90	85,183.47	213,766.47
1993	12.00	71,255.16	0.00	21,376.65	92,631.81	200,699.28
1994	12.00	79,200.24	0.00	20,069.93	99,270.17	176,289.45
1995	12.00	88,055.04	0.00	17,628.94	105,683.98	137,840.43
1996	12.00	97,813.80	0.00	13,784.04	111,597.84	80,099.27
1997	12.00	108,654.12	0.00	8,009.93	116,664.05	-1,382.68

Año de proy.	Rentabil. de reserva técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
				técnica acum. en % salar.		
1991	0.10					
1992	0.10	78,706.00	534,551.00	39.99	14.72	15.94
1993	0.10	105,699.00	593,793.00	33.80	17.80	15.60
1994	0.10	123,680.00	660,002.00	26.71	18.74	15.04
1995	0.10	144,133.00	733,792.00	18.78	19.64	14.40
1996	0.10	169,339.00	815,115.00	9.83	20.77	13.69
1997	0.10	198,146.00	905,451.00	-0.15	21.88	12.88

Fuente: INPEP, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

Cuadro 23  
**ISSS: EVOLUCION FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

**CONSIDERANDO EN LA PRIMA LA EXCLUSION DE LA PARTICIPACION ESTATAL**

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	3.50					721,967.00
1992	3.00	140,965.05	0.00	72,196.70	213,161.75	693,728.75
1993	3.00	165,303.24	0.00	69,372.88	234,676.12	649,804.87
1994	3.00	193,843.52	0.00	64,980.49	258,824.01	587,128.88
1995	3.00	227,311.39	0.00	58,712.89	286,024.28	502,153.15
1996	3.00	266,557.62	0.00	50,215.32	316,772.94	390,796.09
1997	3.00	312,579.89	0.00	39,079.61	351,659.50	248,402.59

Año de proy.	Rentabil. de reserva técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva técnica	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
				acum. en % salar.		
1991	0.10					
1992	0.10	241,400.00	7,698,935.10	14.76	5.14	4.54
1993	0.10	278,600.00	5,510,108.10	11.79	5.06	4.26
1994	0.10	321,500.00	6,641,450.60	9.09	4.98	4.01
1995	0.10	371,000.00	7,577,046.30	6.63	4.90	3.77
1996	0.10	428,130.00	8,885,254.00	4.40	4.82	3.57
1997	0.10	494,053.00	10,419,329.60	2.38	4.74	3.38

Fuente: ISSS, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

**Cuadro 24**  
**ISSS: EVOLUCION FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

CONSIDERANDO UN 2% DE INCREMENTO EN LA PRIMA A PARTIR DE 1993

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	3.50					721,967.00
1992	3.50	164,459.23	0.00	72,196.70	236,655.93	717,222.93
1993	5.50	303,055.95	4,808.91	71,722.29	379,587.15	818,210.08
1994	5.50	355,379.78	5,785.04	81,821.01	442,985.83	939,695.91
1995	5.50	416,737.55	6,985.36	93,969.59	517,692.49	1,086,388.40
1996	5.50	488,688.97	8,459.89	108,638.84	605,787.70	1,264,046.10
1997	5.50	573,063.13	10,270.74	126,404.61	709,738.48	1,479,731.58

Año de proy.	Rentabil. de reserva técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva técnica acum. en % salar.	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
1991	0.10					
1992	0.10	241,100.00	4,698,835.10	15.26	5.14	5.04
1993	0.10	278,600.00	5,510,108.10	14.85	5.06	6.89
1994	0.10	321,500.00	6,461,450.60	14.54	4.98	6.86
1995	0.10	371,000.00	7,577,046.30	14.34	4.90	6.83
1996	0.10	428,130.00	8,885,254.00	14.23	4.82	6.82
1997	0.10	494,053.00	10,419,329.60	14.20	4.74	6.81

Fuente: ISSS, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

Cuadro 25  
**INPEP: EVOLUCION FINANCIERA DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

CONSIDERANDO UN 2% DE INCREMENTO EN LA PRIMA A PARTIR DE 1996

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	9.00					1,029,821.00
1992	9.00	162,993.06	4,874.51	102,982.10	270,849.67	1,132,185.67
1993	9.00	175,210.56	3,179.96	113,218.57	291,609.08	1,198,964.75
1994	9.00	190,967.49	2,356.15	119,896.48	313,220.11	1,248,443.86
1995	9.00	208,169.46	1,252.09	124,844.39	334,265.94	1,274,737.80
1996	11.00	277,252.47	2,313.51	127,473.78	407,039.76	1,323,321.57
1997	11.00	302,122.92	0.00	132,332.16	434,455.08	1,340,561.64

Año de proy.	Rentabil de reser-va técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
				técnica acum. en % salar.		
1991	0.10					
1992	0.10	168,485.00	1,811,034.00	62.52	9.30	14.96
1993	0.10	224,830.00	1,946,784.00	61.59	11.55	14.98
1994	0.10	263,741.00	2,121,861.00	58.84	12.43	14.76
1995	0.10	307,972.00	2,312,994.00	55.11	13.31	14.45
1996	0.10	358,456.00	2,520,477.00	52.50	14.22	16.15
1997	0.10	417,215.00	2,746,572.00	48.81	15.19	15.82

Fuente: ISSS, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

Cuadro 26  
**INPEP: EVOLUCION FINANCIERA DEL REGIMEN DOCENTE**  
**SEGUN CIFRAS PROYECTADAS (1991-1997)**  
 (En miles de colones)

CONSIDERANDO UN 6% DE INCREMENTO EN LA PRIMA A PARTIR DE 1993

Año de proy.	Prima en % salarios	Ingresos aportac. cotizac.	Intereses		Total ingresos	Reserva técnica
			Ingresos corrientes	Reserva técnica		
1991	12.00					207,289.00
1992	12.00	64,146.12	308.45	20,728.90	85,183.47	213,766.47
1993	18.00	106,882.74	1,128.02	21,376.65	129,387.41	237,454.88
1994	18.00	118,800.36	943.29	23,745.49	143,489.14	257,264.02
1995	18.00	132,082.56	683.80	25,726.40	158,492.76	271,623.78
1996	18.00	146,720.70	227.20	27,162.38	174,110.28	276,395.06
1997	18.00	162,981.18	0.00	27,639.51	190,620.69	268,869.74

Año de proy.	Rentabil. de reserva técn.	Pensiones y gastos de adm.	Salarios	Reserva técnica acum. en % salar.	Egresos en % salarios	Ingresos en % salarios
1991	0.10					
1992	0.10	78,706.00	534,351.00	39.99	14.72	15.94
1993	0.10	105,699.00	593,793.00	39.99	17.80	21.79
1994	0.10	123,680.00	660,002.00	38.98	18.74	21.74
1995	0.10	144,133.00	733,792.00	37.02	19.64	21.60
1996	0.10	169,339.00	815,115.00	33.91	20.77	21.36
1997	0.10	198,146.00	905,451.00	29.69	21.88	21.05

Fuente: ISSS, Estados Financieros y Anuario Estadístico 1991.

Cuadro 27  
**RESERVA DEL SISTEMA DE PENSIONES: INCREMENTO  
 TOTAL ESPERADO POR AJUSTES EN LAS PRIMAS PARA  
 RESTABLECER TEMPORALMENTE EL EQUILIBRIO  
 FINANCIERO DE LOS REGIMENES**  
 (En miles de colones)

Año	ISSS	INPEP	Total
1993	100,987	90,468	191,455
1994	121,486	69,288	190,774
1995	146,692	40,654	187,346
1996	177,658	53,355	231,013
1997	215,685	9,715	225,400
Total	762,508	263,480	1,025,988

Fuente: Cuadros 22, 23 y 24.

Cuadro 28  
**EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
 (En miles de colones)

Año	Valor a precios		Variación anual (%)
	Corrientes	Constantes <sup>1</sup>	
1982	8,966.191	2,847.736	-5.6
1983	10,151.800	2,870.400	0.8
1984	11,657.200	2,935.600	2.3
1985	14,330.800	2,993.600	2.0
1986	19,762.900	3,012.500	0.6
1987	23,140.600	3,093.500	2.7
1988	27,365.800	3,148.800	1.6
1989	32,230.000	3,177.000	1.1
1990	41,057.000	3,285.000	3.4
1991	47,725.000	3,399.000	3.5

<sup>1</sup> A precios de 1962.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

Cuadro 29  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTO,  
 DEL DEFICIT FISCAL Y SU MAGNITUD COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
 (En miles de colones)

Año	Impuestos		Total impuestos	Déficit	
	Directos	Indirectos		Fiscal	Fiscal/PIB
1982	294,369	657,867	952,236	764	8.5
1983	306,120	773,696	1,079,816	894	8.8
1984	341,098	1,009,536	1,350,634	684	5.9
1985	684,718	1,274,653	1,659,371	538	3.8
1986	646,761	2,055,550	2,702,311	590	3.0
1987	711,115	1,805,935	2,517,051	873	3.7
1988	739,108	1,800,525	2,539,636	846	3.1
1989	758,040	1,699,234	2,457,274	1,573	4.9
1990	922,665	2,278,083	3,200,748	1,314	3.2
1991 <sup>1</sup>	1,220,079	2,512,895	3,732,974	2,126	4.4

<sup>1</sup> Cifras provisionales.

Nota: Excluye donaciones.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.





**LOS SISTEMAS DE  
PENSIONES EN HONDURAS**

**Ana Cristina Mejía de Pereira**



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	<b>93</b>
<b>I. RACIONALIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES</b>	<b>95</b>
1. Conceptos básicos y objetivos	95
2. Formas de organización previsional compulsiva	97
3. Financiamiento de los sistemas de pensiones	98
4. Beneficios	100
5. Administración	100
6. Prestaciones	101
<b>II. COMENTARIOS GENERALES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>101</b>
1. Evaluación de los sistemas de pensiones en Honduras	101
2. Sugerencias de reforma	105
<b>ANEXO</b>	<b>107</b>
1. Descripción de los sistemas de pensiones en Honduras	107
a. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)	107
b. Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Fundionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)	113
c. El Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)	119
d. Instituto de Previsión Militar (IPM)	124
e. Plan de Asistencia Social del Banco Central de Honduras (PAS)	130
f. Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP)	133
g. Instituto de Previsión Social de la Universidad Autónoma de Honduras (INPREUNAH)	135
2. Los fondos mutualistas	140



## INTRODUCCION

Este documento se propone suministrar los elementos básicos para un análisis del sistema de pensiones en Honduras. Ello permitirá identificar las reformas necesarias para que el ahorro doméstico generado por dicho sistema y que constituye el 20% del ahorro total del país sea capaz de sustentar en el largo plazo el proceso productivo y de transformación de la infraestructura necesaria para la reanudación del crecimiento económico.

Los sistemas de pensión en Honduras son relativamente nuevos. La mayoría de ellos fueron creados durante las décadas de los setenta y ochenta. Sus problemas financieros no son graves, con excepción de los que el régimen de atención médica-hospitalaria ha generado en el sistema de pensiones del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Los demás regímenes exhiben una posición financiera bastante sólida y sólo durante el período de inflación alta que experimenta el país en los años 1990 y 1991 el valor real de sus reservas se deteriora y se anota un aumento del déficit actuarial, en todo caso superable si se adoptan las medidas apropiadas.

Una de las principales deficiencias del actual sistema de pensiones se relaciona con la doble función, financiera y administrativa a la vez que supervisora y fiscalizadora, que desempeña el Estado. Adicionalmente, los sistemas de pensión tienen una baja cobertura en términos de población amparada versus el total de los económicamente activos.

Debido esencialmente a este bajo nivel de cobertura, los grupos sociales privados no amparados por los regímenes de pensiones han debido

crear sus propios mecanismos de protección contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Así, diversos colegios profesionales, como los de ingenieros, economistas, médicos, etc, han establecido fondos mutualistas que son financiados con aportaciones mensuales y proporcionan auxilio a los dependientes en caso de muerte de los titulares.

De otro lado, las compañías aseguradoras privadas han diseñado planes de seguro para el financiamiento de pensiones, beneficio que el asegurado recibe a los veinte años del inicio del pago de las primas en caso de la no ocurrencia del fallecimiento, modalidad muy utilizada por personas particulares no cubiertas por los restantes esquemas.

Existen pocos antecedentes en lo tocante a estudios sobre el tema. En 1989 la Fundación Miguel Kast realizó, por encargo del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, un trabajo con el objeto de evaluar la posibilidad de transformar los regímenes de pensiones hondureños en un sistema de acumulación individual. La materialización de los cambios recomendados por ese estudio sigue pendiente.

De otro lado, en 1990 la empresa de consultoría International Management Consulting Corporation (IMCC) llevó a cabo, por encargo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), un estudio descriptivo de los sistemas de pensión, como parte de una investigación más general respecto del sistema financiero en Honduras.

El presente documento se encuentra estructurado en tres capítulos. En el primero se presentan algunos elementos y conceptos de seguridad social relativos a los sistemas de reparto como el vigente en Honduras. El capítulo segundo incluye una recopilación de los principales hallazgos y recomendaciones que fue posible formular sobre la base de la información disponible y que se presenta en el anexo. Por último, el capítulo III que corresponde al anexo, describe los sistemas de pensión y los mecanismos privados de cobertura de riesgos actualmente en operaciones en Honduras.

Esperamos que este trabajo signifique algún aporte al debate que se ha suscitado en toda América Latina respecto del papel de los sistemas de pensiones y la forma de convertir los recursos financieros que éstos generan en dinamizadores del desarrollo económico y social de nuestros países.

Agradecemos a la Sra. Albina de Aguilera por su importante colaboración en el trabajo de mecanografía y a la Lic. Patricia Atala, quien revisó

y editó la primera versión del documento. Hacemos extensivo este agradecimiento a todas las personas que gentil y desinteresadamente nos proporcionaron información y a la Superintendencia de Bancos y Seguros del Banco Central de Honduras, cuyos juicios y aportaciones fueron fundamentales para la sistematización de los datos.

## I. RACIONALIDAD DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

### 1. Conceptos básicos y objetivos

El concepto de previsión ha sido utilizado por lo general para referirse al ahorro encaminado a solventar estados de necesidad resultantes de carencias originadas en tres causas básicas: las enfermedades o accidentes, que eventualmente conducen a una forma de invalidez o a la muerte; el desgaste natural producido por la vejez; y la suspensión del trabajo por cesantía.

En este sentido, los riesgos previsionales se relacionan con la pérdida de la remuneración (suspensión del flujo de ingresos) o con la generación de gastos para recuperar la salud perdida (disminución del patrimonio).

El objetivo básico de un sistema de previsión es atenuar, por la vía compensatoria, los efectos de un siniestro atribuible a un estado de carencia por alguna de las tres causas básicas enumeradas en el apartado anterior. Los sistemas de pensiones abordan directamente la solución de los estados de necesidad relacionados con invalidez, vejez y muerte. Los problemas previsionales inherentes a la salud y cesantía no son habitualmente abordados por la vía de las pensiones, sino por la de los subsidios directos.

Los regímenes previsionales existentes en el país pertenecen a la categoría de sistemas de pensiones, con excepción del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto de Previsión Social del Periodista y el Plan de Asistencia Social del Banco Central, que incluyen esquemas de asistencia médico-hospitalaria. Tales excepciones tienen claramente separado, incluida la contabilidad, el componente inherente a problemas de salud, en la forma de programas incrementales complementarios. En el caso del IHSS, según se verá más adelante, la coexistencia de ambos sistemas bajo una misma administración ha contribuido a perjudicar la situación fi-

nanciera del régimen de pensiones de invalidez, vejez y muerte (IVM).

En términos generales, los sistemas hondureños de pensiones son compulsivos. La afiliación equivale a la contratación de un seguro de carácter obligatorio, a diferencia de los sistemas reconstitutivos, que se financian individualmente con esfuerzo personal.

El establecimiento de estos sistemas se basó en la percepción de que existe una diferencia sustancial entre la tasa individual de preferencia sobre la distribución temporal del consumo y aquella que la sociedad determina como compatible con una convivencia social sana y armónica y con un adecuado nivel social de bienestar.

Dado que se percibe que la tasa de preferencia por el consumo presente es mayor a nivel individual, se considera que las personas son incapaces de percibir los beneficios presentes del seguro, aunque conozcan la probabilidad de ocurrencia de los riesgos. Como no se percatan de los costos potenciales de sus erróneas decisiones de consumo, se resisten a destinar recursos para la prevención de tales riesgos.

En estas circunstancias el Estado debe cumplir con su obligación de preocuparse por el bien común general. Las erróneas decisiones de los individuos que no se afilian a programas asistenciales los convierten en candidatos a programas de asistencia pública, en perjuicio de aquellos que, debido a su estado de pobreza, nunca tuvieron oportunidad de prever el futuro. Existe también el riesgo de que a la larga terminen transformándose en un problema de convivencia para el conjunto de la sociedad.

Por eso es que el Estado dispuso la obligación de que los individuos procuraran financiar un programa previsional, de modo que la fracción más elevada posible de la población económicamente activa quedase cubierta contra las consecuencias de eventuales riesgos.

El Estado exige, pues, que todos los ciudadanos capaces de procurarse personalmente una cobertura de riesgos lo hagan. Como complemento e incentivo, establece una política que fija prestaciones básicas y uniformes para todos, de carácter estrictamente incremental-asistencial, que actúa en subsidio de las que el individuo puede proveerse con sus propios medios.



## 2. Formas de organización previsional compulsiva

### a. Pensiones de base igualitaria

Consisten en un programa que tiene por objeto compensar en forma idéntica a los afectados por siniestros, sin importar el nivel de vida previo a la ocurrencia de los mismos. Por lo general este tipo de sistema establece una pensión uniforme o indemnización única, consistente con el nivel de vida mínimo determinado para los programas globales de seguridad social y no constituye forma de enriquecimiento o restitución para ningún afiliado cuyo nivel de vida previo hubiera sido superior al mínimo.

Este esquema garantiza a la sociedad que ningún pensionado caerá por debajo de una base de ingresos predeterminedada. Junto al establecimiento de salarios mínimos y sistemas de apoyo social directo para subsistencia, forma parte de lo que se da en llamar la red de protección social. En este sistema, los individuos cuyo nivel de vida supera el mínimo deben procurarse por sí mismos y a opción propia los medios para cubrir la diferencia entre su nivel de vida y el cubierto por el programa de seguro obligatorio.

### b. Sistema de pensiones de sustitución de remuneraciones

Este modalidad tiene por objeto la instauración de un sistema de remuneraciones que garantiza a los asegurados el mantenimiento relativo del nivel de calidad de vida previo al retiro. A diferencia de los sistemas de base igualitaria, obliga a cada individuo a asegurar su nivel de vida vigente o promedio histórico, y no a un nivel mínimo predeterminedado. Los esquemas de este tipo pueden ser obligatorios hasta un nivel de ingresos, por encima del cual se permite a las personas optar por otras alternativas no compulsivas.

### c. Sistemas mixtos de pensiones

Existe la posibilidad de contar con sistemas de pensiones que tengan la doble característica de constituir una base idéntica para todos los afiliados y un complemento en función del nivel individual de remuneraciones.

En el caso de que los sistemas de pensiones incluyan un componente redistributivo, corresponde que el sistema de pensiones elegido, sea cual fuere su forma, sea complementado por un programa de naturaleza incremental financiado por el Estado; y, por esa vía, por la sociedad en su conjunto.

### 3. Financiamiento de los sistemas de pensiones

#### a. Sistemas de reparto

El término reparto se utiliza para designar un sistema en que las pensiones de los afiliados pasivos son financiadas mediante cotizaciones pagadas por los afiliados activos. Se trata de un esquema de financiamiento sobre la marcha y se contrapone al sistema de acumulación individual en el sentido de que los cotizantes acumulan derechos y no dinero.

En estos sistemas las cotizaciones de los afiliados activos no son consideradas un impuesto o una transferencia entre generaciones. Constituyen más bien el pago del precio de un contrato entre las generaciones presentes y las futuras, en virtud del cual los trabajadores activos de una sociedad aseguran el derecho a que las siguientes generaciones financien sus pensiones cuando ellos se retiren.

La estabilidad de estos sistemas reside en la compulsividad y en la confianza que tiene la generación financiadora de obtener los beneficios comprometidos cuando le corresponda. Si esa confianza desaparece, el contrato intergeneracional se debilita y la cotización que pagan los afiliados activos pasa a ser considerada un impuesto más.

Las cotizaciones necesarias para financiar un sistema de reparto son función, por el lado del gasto, de los beneficios que se otorgan y la expectativa de vida de los beneficiarios; y, por el lado de los ingresos, del tamaño de la fuerza de trabajo, del nivel inicial y ritmo de incremento de las remuneraciones, del tamaño de la fuerza de trabajo y de la tasa de crecimiento de la población.

Entre las modalidades existentes para determinar la cotización que deben pagar los afiliados a un sistema de reparto, examinaremos la prima media y la prima escalonada. Estas son las dos formas más comunes de cálculo de la cotización en Honduras.

i. *Prima media*

La prima media consiste en una tasa uniforme determinada desde la puesta en marcha del sistema. Los afiliados pagan desde su afiliación al sistema una prima única. En este esquema todas las generaciones están sujetas a idéntica cotización.

ii. *Primas escalonadas*

Consiste en una tabla de primas crecientes en el tiempo, a medida que el sistema madura. Como los requerimientos del sistema en el tiempo van en aumento cuando empiezan a pensionarse los afiliados, las primeras generaciones pagan una tasa de cotización inferior a la que recae sobre las siguientes. Para no generar una falta de confianza en el contrato generacional, el escalonamiento de las primas ha de ir acompañado de una ampliación de los beneficios.

iii. *Reservas técnicas*

A pesar de que la base de financiamiento de un sistema de reparto no requiere de acumulación de fondos, la selección de tablas de primas escalonadas o el establecimiento de la prima media pueden considerar la inclusión de un sistema de acumulación de reservas técnicas durante los primeros años de funcionamiento del sistema, de manera que en el tiempo los beneficios se financien no sólo con las cotizaciones, sino también con el producto de las inversiones con cargo a esos recursos.

Las reservas técnicas constituyen asimismo una base de estabilidad para el sistema ante la eventualidad de un cambio de las condiciones imperantes al momento de su puesta en operaciones, ya que permiten adaptar de manera gradual la tasa de cotización, evitando la introducción de cambios discretos de magnitud, aunque los mismos sean requeridos.

b. *Capitalización*

La capitalización considera que los beneficios se financiarán con los fondos acumulados por la vía de la cotización de los afiliados y los rendimientos económicos que éstos obtengan. La tasa de cotización establecida para un sistema de capitalización depende fundamentalmente de los beneficios otorgados y las expectativas de vida, por el lado del gasto; y de las variables

convencionales, así como de la tasa de interés de mercado y el riesgo de las inversiones, por el lado de los ingresos.

La capitalización puede ser individual o colectiva.

#### 4. Beneficios

Los beneficios de los sistemas de pensiones son clasificables en tres tipos: beneficios definidos, contribuciones definidas y mixtos.

##### a. Beneficios definidos-cotización variable

La característica esencial de los sistemas de este tipo es definir *ex ante* el monto y tipo de las prestaciones que los afiliados reciben del sistema. En consecuencia, la cotización deberá ir variando en el curso del tiempo a fin de que el sistema se mantenga en equilibrio.

##### b. Cotización definida-beneficios variables

En estos sistemas se conoce *a priori* el monto de las cotizaciones que cada afiliado debe aportar, pero las prestaciones se definen en función de las disponibilidades. En presencia de inestabilidades, el equilibrio del sistema se consigue mediante reducciones en los beneficios.

##### c. Mixtos

Pueden crearse sistemas que mezclan ambas estructuras mediante el establecimiento de múltiples causales de retiro. Estas se abordan por la vía de distintos instrumentos, más o menos recomendables para cada caso. El grado de compulsividad añade un elemento para operar sistemas mixtos, dependiendo de la percepción que se tenga acerca de la mayor o menor probabilidad de ocurrencia de los siniestros.

#### 5. Administración

La administración de los sistemas de pensión puede ser estatal, privada o mixta. En los sistemas de pensión administrados por el Estado se asume

que la presencia estatal es imprescindible ante la ausencia de capacidad administrativa privada en el momento de la puesta en operación del sistema. Esta función estatal es distinta de la función de asistencia social y redistributiva. En todo caso, aunque el Estado no participe directamente en la administración de los sistemas de pensiones, siempre le compete un papel de vigilancia y supervisión.

## 6. Prestaciones

Las opciones consisten en establecer distintos regímenes de prestaciones o en optar por un régimen único.

### a. Régimen de prestaciones homogéneas

Un sistema de prestaciones homogéneas es aquel en que las prestaciones obedecen a un único régimen de aplicación universal, donde todos los beneficios y las cotizaciones son iguales para todos los afiliados que cumplen los mismos requisitos; o donde en presencia de otros factores iguales, para un mismo beneficio se requieren idénticas exigencias.

### b. Régimen de prestaciones heterogéneas

Las prestaciones son heterogéneas cuando para un mismo requisito, las prestaciones y/o cotizaciones son diversas o cuando en presencia de otros factores iguales, para un mismo beneficio se requieren idénticas exigencias.

## II. COMENTARIOS GENERALES Y RECOMENDACIONES

### 1. Evaluación de los sistemas de pensiones vigentes en Honduras

En Honduras operan diversos sistemas de pensiones. Algunos han sido creados por leyes especiales y protegen a sectores definidos de la sociedad, en tanto que otros surgen por resolución de las juntas directivas de las instituciones para empleados de alguna institución estatal. Más recientemente, algunas instituciones y empresas privadas han puesto en operacio-

nes sistemas de seguro, como un complemento a las insuficientes prestaciones ofrecidas por el estatal Instituto Hondureño de Seguridad Social.

Los sistemas de pensiones vigentes son: el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS); el Instituto de Previsión Militar (IPM); el Instituto de Pensiones y Jubilaciones de los Empleados Públicos (INJUPEMP); el Instituto de Previsión del Magisterio (INPREMA); el Plan de Asistencia Social del Banco Central de Honduras (PAS); el Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP); y el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH). Una descripción de los antecedentes, beneficios, cobertura, situación financiera y administrativa, y regulaciones sobre las inversiones de cada uno de estos sistemas, aparece en el anexo de este trabajo.

Todos estos sistemas de pensiones son de reparto<sup>1</sup>, bajo el régimen financiero de prima media. Podría decirse que se trata de un sistema de reparto modificado con un ingrediente de capitalización colectiva, en el que los beneficios están definidos.

Aunque todos ellos han sido instaurados por ley, su creación no parece haber obedecido a una intención deliberada del legislador en orden a conformar un régimen previsional consistente. Las respectivas leyes han obedecido más bien a presiones de distintos grupos sociales ante la insuficiencia de los beneficios ofrecidos por el Instituto Hondureño de Seguridad Social. Así lo sugiere la juventud de estos sistemas, la mayoría han sido creados a partir de la segunda mitad de la década del setenta.

En términos generales, los distintos sistemas son excluyentes. Desde su creación consagran la gradualidad tanto en la prestación de beneficios como en la cobertura, con sujeción básicamente a razones financieras, por lo que el grado de cobertura de la fuerza de trabajo es reducido. Es muy probable que esta gradualidad haya sido impuesta por el costo percibido de la atención médico-hospitalaria en los primeros regímenes (tanto el PAS como el IHSS la tienen). Sin embargo, en la práctica esta restricción no es válida para los beneficios de pensiones, que están permanentemente financiados y cuya ejecución resulta mucho más barata.

En consecuencia, el régimen de IVM del IHSS pudo haber planteado

---

<sup>1</sup> Véase Anexo.

desde un inicio cobertura universal, y no limitar el acceso de la población al sistema.

Un efecto no deseado de la gradualidad es que los primeros grupos en adherirse a los sistemas de pensión fueron los que están mejor organizados y disponen de mayor fuerza política, comprometiendo en favor de ellos los recursos del Estado, pese a no ser necesariamente los más pobres.

Se aprecia que en la conformación del financiamiento y la administración de los diferentes regímenes el Estado asume un doble rol, que no es deseable. En efecto, al tiempo que provee los recursos para el financiamiento y se encarga de cubrir los déficit actuariales, participando directamente en la administración de los sistemas de pensión, ejerce también la fiscalización y supervisión de las operaciones.

Los sistemas están administrados por organismos autónomos e independientes que cuentan con patrimonio propio, sin fiscalización técnico-actuarial a excepción del Injupemp. El análisis del desempeño de estas instituciones permite detectar algunas deficiencias en el marco regulatorio y de supervisión, las cuales favorecen la ineficiencia de las inversiones. Un problema adicional en el manejo de los recursos lo constituye la progresiva politización de las decisiones de inversión, proceso debido al cual los recursos se orientan en función de intereses que a menudo no son financieramente los más aconsejables.

Por otra parte, no se percibe uniformidad de criterios en cuanto a la definición de los beneficios ni tampoco en lo tocante a los requisitos. Esta uniformidad, así como la mejora del marco regulatorio y del sistema de supervisión constituyen prerequisites para el tránsito desde el actual sistema de reparto modificado a uno de capitalización.

Después de lograr esta homogeneización, los sistemas de pensión deberían orientarse, en lugar de privilegiar la oferta de beneficios adicionales, a expandir la cobertura, tanto para aprovechar economías de escala, como para dar mejor cumplimiento a los principios y objetivos de la seguridad social.

En el caso del IHSS, es claro que resulta imprescindible separar el régimen de IVM, del régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. Igualmente necesaria es la separación absoluta de sus respectivos regímenes financieros.

El deterioro del valor real de las reservas y el aumento del déficit actuarial de la totalidad de los sistemas durante 1990 y 1991, período en el cual las tasas de inflación en Honduras aumentaron muy por encima de los niveles históricos tornaron manifiestas las limitaciones que el exiguo grado de desarrollo del mercado de capitales en el país impone a las inversiones de los sistemas de pensión. Tales limitaciones erosionan la eficiencia y la rentabilidad de los fondos. Por otro lado, impiden optimizar el aporte de los mismos al financiamiento del desarrollo económico a largo plazo.

De hecho, los sistemas de pensión y otros importantes generadores de ahorro domésticos enfrentaron durante 1990 y 1991 el inconveniente de no contar con instrumentos confiables denominados en moneda extranjera. También se vieron perjudicados por la inexistencia de instrumentos indicados en moneda nacional, que les permitieran mantener el valor real de sus inversiones.

La tasa de interés para operaciones activas en el sistema bancario subió a niveles de 28% en 1990 y se estabilizó en alrededor de 26% en 1991. Durante 1990, esta tasa fue negativa en términos reales, puesto que la inflación ascendió a 36.4%. Al año siguiente, en que el ritmo de inflación bajó a 21.4%, la tasa de interés pasó a ser considerada excesiva por los tomadores de crédito, quienes comenzaron a demandar recursos fuera del sistema bancario y a favorecer la desintermediación financiera, ofreciendo a los sistemas de pensión rentabilidades superiores a las que estaban en condiciones de ofrecer los bancos. Este comportamiento se aprecia con nitidez en la sección que describe el Régimen de Previsión Militar.

La contribución potencial de los sistemas de pensión al financiamiento del desarrollo del país se ha visto debilitada además por otros factores. Entre ellos cabe mencionar la aversión al riesgo que manifiestan las juntas directivas de los sistemas de pensión. Este diagnóstico deja de manifiesto la necesidad en todos los casos de adoptar criterios más modernos para el manejo de las reservas. La prioridad ha de colocarse en la seguridad del portafolio, y no en la seguridad de cada inversión individual.

Por otra parte, los sistemas de pensión están expuestos a la presión de sus afiliados por conseguir, como beneficios adicionales, préstamos a tasas subsidiadas. Ello obliga a las instituciones a destinar elevados porcentajes de sus reservas a esta clase de préstamos.



Finalmente, la inexistencia de un mercado secundario de títulos hace muy difícil conocer el verdadero valor y, por lo tanto, el rendimiento de las tenencias de valores por los sistemas de pensión.

Si se fuere posible contar con un mercado secundario, las juntas directivas de los sistemas de pensión podrían realizar análisis más complejos del riesgo y programar mejor sus inversiones, optimizando de esta forma el rendimiento de la cartera.

## 2. Sugerencias de reformas

En términos generales, es preciso que los sistemas de pensión, si quieren tener éxito en tanto esquemas de reparto modificado, renueven y modernicen el marco regulatorio y saneen su situación financiera, corrigiendo los déficit actuariales. Es imprescindible, además, que se les permita el acceso a nuevos instrumentos financieros, que les abran la posibilidad de obtener rendimientos reales positivos, con márgenes adecuados de seguridad. Esta etapa constituye un requisito previo para cualquier intento de transformación del sistema, proceso que supone un desarrollo mucho mayor del mercado de capitales.

La reforma financiera, iniciada con la liberalización de las tasas de interés y la creación de nuevos instrumentos financieros e instituciones, avanza en Honduras en la dirección correcta. Sin embargo, el proceso de modernización financiera y su concreción en un mercado de capitales moderno y ampliado tomará todavía un buen tiempo.

La aceleración del desarrollo del mercado de capitales privado, con la aparición de instrumentos financieros de largo plazo, depende en gran medida de que el ajuste macroeconómico logre reducir el déficit fiscal a niveles compatibles con una disminución del saldo de la deuda interna bruta, situación que tendría que asumir un carácter permanente. De hecho, la inversión en los títulos de deuda pública interna a tasas reales negativas erosiona la rentabilidad de las inversiones que efectúan los sistemas de pensiones, propiciando que el Gobierno termine de una manera u otra cubriendo los déficit actuariales que el mismo ha generado con su política de obtener financiamiento privado a tasas subsidiadas.

Sería más transparente que el endeudamiento interno del Gobierno se hiciera a tasas de mercado, y que la reducción en el saldo de la deuda

interna obtenida por la vía de aminorar el déficit fiscal permitiera liberar recursos para que los sistemas de pensión estimularan el desarrollo del mercado de capitales.

Las reservas acumuladas en los sistemas de pensión bordean los L 2,000 millones, cifra equivalente a un quinto del total del ahorro doméstico. La puesta de tales recursos al servicio del desarrollo económico reviste pues suma urgencia para el futuro crecimiento económico del país.

El primer paso para la reforma del sistema de pensiones en Honduras debe consistir en la homogenización de requisitos y beneficios. Paralelamente, debería clarificarse el rol del Estado, al que le corresponde asumir una función regulatoria y de supervisión del sistema, sin perjuicio del pago oportuno e íntegro de las aportaciones a que está obligado en tanto empleador. De esta forma se liberarían recursos que el Estado podría destinar al financiamiento de programas asistenciales de salud y educación en favor de los más pobres.

Este paso incluiría la privatización de la administración de los sistemas de pensión, sin que necesariamente ello signifique centralizar la administración de los mismos en una sola entidad. La administración separada en el caso de beneficios y requisitos uniformes llevaría a la creación de un régimen único de pensiones. La apertura a la participación de otros sectores sociales favorecería la expansión de la cobertura.

La conformación de un sólo sistema de seguridad social, sin perjuicio de la existencia de diversos organismos administradores, no tendría por qué coartar la posibilidad de que el aumento de los beneficios se financie por la vía de aportaciones adicionales del propio patrimonio de los cotizantes, vale decir sin cargo para el Estado.

En el largo plazo, a medida que el mercado de capitales se desarrolle y surjan nuevos instrumentos financieros, la transformación del régimen en un sistema de capitalización será producto de la misma evolución del proceso. Los recursos financieros para cubrir los beneficios provendrán, en grado creciente, del producto de las inversiones realizadas con las reservas de los sistemas, de modo que la significación porcentual de las restantes formas de financiamiento tenderá a declinar.

## ANEXO

### 1. DESCRIPCION DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN HONDURAS

#### a. Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)

##### i. Antecedentes

El IHSS fue creado por el Decreto N° 140, del 19 de mayo de 1959, del Congreso Nacional. El primer programa entra en operaciones en 1962 y es el de cobertura de riesgos por enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. Diez años después se pone en marcha el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

La ley establece la obligatoriedad del seguro social para los trabajadores particulares que prestan servicios a una persona natural o jurídica, así como para los trabajadores públicos, incluyendo los de entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas.

Exime en forma temporal a los trabajadores a domicilio, trabajadores domésticos, trabajadores de temporada, trabajadores ocasionales ocupados en labores de naturaleza distinta a la propia de la empresa y a los trabajadores agropecuarios, salvo a los ocupados en empresas agrícolas constituidas o en agroindustrias y empresas de comercialización agrícola. Quedan también exentos, en forma permanente, el cónyuge, los padres y los hijos menores de dieciséis años del patrono, que trabajen por cuenta de éste y los miembros de las Fuerzas Armadas, adscritos a un régimen de seguridad social especial.

La mencionada norma legal dispone que el seguro social se implementará en forma gradual y progresiva, tanto en lo referente a los riesgos cubiertos, como a las zonas geográficas y a la categoría de trabajadores protegidos.

##### ii. Beneficios

El IHSS otorga las siguientes prestaciones:

En caso de enfermedad no-profesional:

- Asistencia médico-quirúrgica, general y especializada.
- Asistencia hospitalaria y farmacéutica.
- Subsidio en efectivo (66% del salario diario base en el caso de afiliados con dependientes).

En caso de maternidad:

- Atención médica, prenatal, natal y postnatal.
- Subsidio en efectivo (66% del salario diario base, para afiliados con dependientes).
- Ayuda en lactancia y canastilla infantil.

En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional:

- Asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria o dental.
- Subsidio diario por incapacidad temporal (66% del salario diario, para afiliados con dependientes).
- Renta por incapacidad permanente, total o parcial.
- Pensión por fallecimiento.
- Ayuda para funerales.
- Seguros de invalidez, vejez y supervivencia.
- Pensión en caso de vejez ( mínimo 50% del salario base, máximo 80%).
- Pensión en caso de invalidez (máximo 80% del salario base).
- Pensión por viudedad y orfandad en caso de muerte del pensionado por invalidez, pensionado por vejez o del asegurado (40% de la pensión recibida por el asegurado).

### iii. Requisitos e incompatibilidades

Los requisitos mínimos para pensión por vejez son:

- Haber cumplido 65 años de edad el varón y 60 la mujer; y tener 180 cotizaciones mensuales de crédito.

Los requisitos para pensión por incapacidad permanente son:

- Estar, a consecuencia de un accidente o enfermedad profesional, incapacitado para trabajar en un grado superior al 15%, según una tabla de valuación de incapacidades.

Los pensionados no pueden recibir subsidios en efectivo por ninguno de los demás riesgos.

### iv. Recursos y cotizaciones

Las fuentes de ingresos del IHSS son:

- Cotizaciones de patronos y trabajadores y cotizaciones y contribuciones del Estado.
- Utilidades de las inversiones.
- Producto de las multas y recargos establecidos en la ley.
- Donaciones, herencias y legados a su favor.
- Otros valores o activos asignados por ley al IHSS.

La ley dispone que las cotizaciones serán fijadas por un reglamento, dejando establecidas las siguientes proporciones:

- Trabajador 25%
- Patrono 50%
- Estado 25%

Para el régimen de IVM, las cotizaciones son las siguientes:

- Trabajador 1%
- Patrono 2%
- Estado 1%
- Total 4%

Estas tasas de cotización son modificables por resolución de la Junta Directiva del IHSS, sobre la base de un estudio actuarial sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo.

El salario base mensual (máximo imponible) se ha mantenido constante en un tope de L 600 mensuales, a excepción de las nuevas zonas y regímenes creados recientemente por el IHSS, casos en los que el tope asciende a L 1,500. Actualmente hay una propuesta de ley en el Congreso Nacional para elevar los topes en las zonas restantes a L 1,500.

#### v. Administración

De acuerdo a la ley, el IHSS es un organismo autónomo que goza de personalidad jurídica y de patrimonio propio y distinto e independiente de la Hacienda Nacional.

Los órganos administrativos superiores de la institución son:

- La Junta Directiva, que es el órgano de deliberación y decisión y está compuesta por: el Presidente Ejecutivo del IHSS, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, un representante titular y un suplente de los asegurados, un representante titular y un suplente de los patronos, un representante titular y un suplente de las asociaciones médicas.
- La Presidencia Ejecutiva, que es el órgano de ejecución.

La fiscalización y auditoría del régimen está a cargo de:

- El Auditor Interno, que fiscaliza las cuentas y operaciones financieras.
- La Contraloría General de la República, que ejerce labores de inspección y vigilancia externa de las operaciones.
- El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, órgano de comunicación entre los poderes del Estado y el Instituto.

#### vi. Regulaciones sobre las inversiones

La ley exige la constitución de reservas técnicas y de seguridad para dar estabilidad al sistema, cuyas cuantías se hallan estipuladas en el Reglamento.

Para la inversión de las reservas, la ley dispone que tales inversiones deberán hacerse en las mejores condiciones de seguridad y rendimiento, dando, en igualdad de condiciones, preferencia a las que garanticen mayor utilidad social y económica.

En lo posible, las inversiones deberán hacerse en los siguientes rubros:

- Obras que contribuyan en forma directa al cumplimiento de las finalidades que la ley fija al Instituto.
- Títulos de la deuda externa o interna del Estado
- Bonos o cédulas del Estado y de entidades autónomas

Con estas directrices, que no son limitantes, la Junta Directiva formula, para períodos prudenciales de tiempo, planes de inversión que contienen las líneas generales y los porcentajes para cada clase de inversión.

## vii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

Se entregan enseguida los estados financieros del régimen de invalidez, vejez y muerte, al 31 de diciembre de 1991.

**Balance general del IHSS**  
**Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**  
**Al 31 de diciembre de 1991**  
**(en millones de lempiras)**

<b>Activo</b>	
Disponibilidad inmediata	1.5
Disponibilidad mediata	226.8
Activos de operaciones	165.8
<b>Total Activo</b>	<b>394.1</b>
<b>Pasivo y Patrimonio</b>	
Pasivo de operaciones	0.03
Patrimonio y Reservas	394.1
<b>Total Pasivo y Patrimonio</b>	<b>394.1</b>

En el balance general se requiere ajustar las cuentas en 92 millones de lempiras, que el régimen de invalidez, vejez y muerte ha dado en préstamo al régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. En las cuentas de activo, las disponibilidades mediatas incluyen este préstamo de muy dudosa recuperación, incluido también en el ítem Patrimonio y reservas.

Esta obligación se origina en el persistente déficit que arrojan las operaciones del régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, atribuible, a su vez, a la morosidad del Estado en el pago de los subsidios directos que le corresponde hacer en concepto de la atención médico-hospitalaria y farmacéutica.

Una vez ajustados los activos y reservas, el valor real asciende L 302.1 millones. Esta cifra representa la acumulación de excedentes de períodos de operación anteriores y no constituye una valoración matemática del pasivo actuarial.

A continuación un detalle de las inversiones al 31 de diciembre de 1991.

**Detalle de inversiones del IHSS**  
**Al 31 de diciembre de 1991**  
**(en millones de lempiras)**

<b>Bancos comerciales</b>	
Depósitos a plazo	69.7
Bonos de caja	47.3
Fideicomisos de inversión	4.6

Detalle de inversiones del IHSS (*Continuación*)

Bancos de desarrollo	
Bonos municipales	4.1
Instituciones de ahorro especializado	
Depósitos a plazo	31.7
Bonos de Caja	10.1
Sector público	
Bonos del Gobierno Central	31.5
Otros valores	8.4
Total inversiones	207.7

Cabe apuntar que las diferencias entre el valor de las inversiones y el monto de las reservas en el balance general son resultado de ajustes contables por deudas de dudosa recuperación.

El siguiente resumen da cuenta del rendimiento en promedio de las inversiones del IHSS durante 1991.

Tipo de inversión	Tasa de interés (%)
Bonos del Gobierno	16.0
Bonos municipales	17.5
Depósitos a plazo	17.7
Bonos de caja	12.5
Cédulas hipotecarias	10.0
Fideicomisos	20.2
Préstamos documentados en pagarés	23.0

En 1991 la tasa global nominal de rendimiento del portafolio de inversiones alcanzó a 16.2%.

Durante el proceso de estabilización macroeconómica y ajuste estructural iniciado en marzo de 1990, la devaluación del lempira y la liberalización de los precios domésticos presionaron al alza las tasas anuales de inflación, las que llegaron así a 36.4% en 1990 y a 21.4% en 1991.

Durante esos dos años, los rendimientos reales negativos de las inversiones y el deterioro en el valor real de las reservas técnicas obligaron al IHSS y a los restantes fondos de pensiones a emprender, con el objeto de elevar la tasa global de rendimiento, un proceso de diversificación del portafolio de inversiones, aun a costa de asumir un grado de riesgo financiero superior al que normalmente aceptan.

Dada la incipiencia del mercado de capitales en Honduras, tales alternativas de inversión sólo pudieron encontrarse en instrumentos financieros de intermediarios no regulados ni supervisados, tales como pagarés comerciales, préstamos de corto plazo a empresas e intermediarios financieros (arrendadoras, compañías de tarjetas de crédito y financieras) o

en instrumentos denominados en moneda extranjera. Este proceso es analizado con mayor detalle en el siguiente capítulo.

**Estado de Resultados del IHSS**  
**Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**  
**Al 31 de diciembre de 1991**  
 (en millones de lempiras)

Ingresos	72.2
Por cotizaciones	1.8
Producto de inversiones	29.7
Otros	0.7
Gastos	19.9
Prestaciones económicas	17.4
De administración y financieros	2.5
Resultado del período	52.3

En 1991 el régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales experimentó un nuevo déficit, del orden de L 42 millones, con lo que el resultado consolidado de operaciones de ambos regímenes arrojó un superávit de apenas L 10 millones.

Los persistentes déficit en el régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, más los atrasos acumulados en los aportes del Estado, ponen en jaque la estabilidad financiera del IHSS.

En el caso del régimen de IVM no cabe atribuir este desequilibrio financiero a la existencia de un salario máximo imponible (tope para cotizaciones), toda vez que las pensiones se ajustan en forma automática, ya que se determinan como porcentajes de ese mismo salario máximo imponible.

No ocurre otro tanto con el sistema de atención a la salud. Los costos de prestación de los servicios de asistencia aumentan con la inflación y las cotizaciones se reducen en términos reales, en forma simultánea con el incremento del valor real de los beneficios. Este expande por sí solo la demanda de servicios de los grupos de afiliados cuyo nivel de remuneración les permitía, antes del brote inflacionario, acceso a servicios médicos privados de mejor calidad. Sin embargo, con el deterioro generalizado del poder adquisitivo, estos grupos se incorporan a los demandantes de servicios médicos del régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, manteniéndolo en constante déficit.

A pesar de que la ley establece que el mecanismo de ajuste de los desequilibrios financieros son las tasas de cotización, el IHSS nunca las ha elevado.

El creciente déficit en el régimen de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales y la urgente necesidad de medidas compensatorias obligaron a la Junta Directiva a disponer la elevación de los topes a L 1,500, decisión que deberá ser ratificada por el Congreso Nacional.



### viii. Cobertura

En un comienzo el régimen de IVM abarcó únicamente las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. A medida que la capacidad financiera del IHSS lo permitió, fueron siendo incorporadas otras ciudades.

En 1989, mediante el Decreto N° 46-89, emitido en mayo, se modificó sustancialmente el concepto de cobertura. Las exclusiones temporales que estipulaba la ley fueron abolidas y la cobertura se amplió a otros grupos sociales, i.e. cooperativas, miembros de sociedades, organizaciones de obreros y campesinos, vendedores ambulantes, etc.

El régimen general cubre sólo a los hijos menores de cinco años y a la esposa en caso de maternidad.

A finales de 1990, el número de asegurados por el regimen de invalidez, vejez y muerte era de 416,028 personas, de las cuales, 84,547 eran cotizantes y 331,481 eran beneficiarios.

Del total de asegurados, 181,069 radican en Tegucigalpa y 157,496 en San Pedro Sula, el 81.4% del total de asegurados. En cambio, del total de cotizantes, 23,555 radican en Tegucigalpa y 36,269 en San Pedro Sula, para alcanzar un 70.7% del total.

La cobertura del IHSS bordea el 20% de la población económicamente activa y excede por ligero margen el 8.3% de la población total.

La tasa de afiliación anual es del orden de 15%. De los nuevos afiliados, el 43% aproximadamente son mujeres.

Tegucigalpa genera más del 46% de la población patronal y San Pedro Sula, casi el 39%. Con respecto a las áreas de actividad económica cubiertas, las de mayor peso son la industria manufacturera, con 37%; el comercio, con cerca de 21%; y servicios comunales, sociales y personales, con 18%.

Desde 1990 el IHSS presta servicios de asistencia médica a los jubilados y pensionados de los demás regímenes de pensiones del país.

### b. Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)

#### i. Creación

El Injupemp fue creado por el Decreto Legislativo N° 138, del 5 de febrero de 1971, que dicta la Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo. La ley entró en vigencia ese mismo año, pero el Injupemp comenzó a operar recién en 1976.

La ley ha experimentado diversas modificaciones, las cuales están contenidas en los decretos N°s. 302, del 30 de diciembre de 1975; 807, del 10 de septiembre de 1979; 1044, del 15 de julio de 1980 y 11-85-86-E, del 8 de enero de 1986.

## ii. Compulsividad

La ley establece claramente que la afiliación al sistema es obligatoria para todos los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo que al momento de la vigencia de la Ley no estuviesen cubiertos por otros planes de pensiones y beneficios otorgados por el Estado.

La ley permite, además, la afiliación de empleados del Poder Legislativo y Judicial, así como de entidades autónomas y semi-autónomas. Sin embargo, exige a:

- Los empleados interinos
- Los empleados sujetos a contrato especial
- Los que ingresan al servicio público con más de 55 años de edad.
- Los cubiertos por la Ley de Previsión del Magisterio.

## iii. Beneficios

El sistema del Injupemp provee los siguientes beneficios:

- Pensión por jubilación. Equivale al promedio del sueldo de los últimos 36 meses, por número de años de servicio acreditados, por 2.75%. El monto mínimo asciende a L 250; el máximo, al 90% del promedio del sueldo.
- Pensión por incapacidad. 80% del sueldo asignado, al momento de sobrevenir la incapacidad.
- Beneficios por muerte del participante. Los beneficiarios legales reciben 18 veces el sueldo asignado en caso de muerte natural; y 36 veces ese sueldo, en el evento de muerte accidental. Además se devuelven las cotizaciones efectuadas, más los intereses devengados. Si la muerte sobreviene después de habersele otorgado derecho a pensión, los beneficiarios reciben la pensión durante 120 meses.
- Beneficios por separación del participante. A los 6 meses, se devuelven las cotizaciones, más los intereses devengados.

El monto de las pensiones puede ser actualizado conforme al comportamiento del Índice de Precios al Consumidor publicado por el Banco Central de Honduras.

## iv. Requisitos e incompatibilidades

Los requisitos para pensionarse incluyen haber cumplido 58 años de edad, sin distinción de sexo, y haber trabajado 10 años al servicio del Gobierno. La jubilación es obligatoria a los 65 años de edad.

Si un participante se separa antes de cumplir 58 años y con más de 10 años de servicio, puede conservar su derecho a pensionarse, debiendo elegir entre este beneficio y el de la separación.

En caso de incapacidad, la Junta Directiva aprueba la pensión en un plazo de tres meses, sujeto a los resultados de un examen médico practicado por un médico al servicio del Estado y a sucesivos exámenes médicos periódicos de carácter obligatorio.

#### v. Recursos y cotizaciones

La ley establece el pago de cotizaciones por los servicios prestados tanto con anterioridad como con posterioridad a la vigencia de la misma. En el primer caso, las cotizaciones deben ser pagadas por el Estado, de acuerdo a un cálculo actuarial.

Las cotizaciones se determinan de la siguiente manera:

- Trabajador 7%
- Estado:
  - En 1981 9%
  - En 1982 10%
  - De 1983 en adelante 11%

El Injupemp recibe además herencias, legados y donaciones de parte de cualquier persona natural o jurídica.

#### vi. Administración

El Injupemp fue creado como un organismo autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio.

Los órganos superiores de la institución son:

- La Junta Directiva. Es el órgano de deliberación y decisión y está conformado por el Ministro de Trabajo y Previsión Social; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Gobernación y Justicia, dos representantes de los afiliados activos y un representante de los pensionados.
- La Dirección Ejecutiva, que es el órgano de ejecución y administración.

La fiscalización del sistema se halla a cargo de un auditor interno, electo por la Junta Directiva; a Contraloría General de la República, que fiscaliza las operaciones; y la auditoría externa, función que desempeña la Superintendencia de Bancos.

#### vii. Regulaciones sobre las inversiones

La ley establece algunas normas básicas sobre las inversiones, en el sentido de que las reservas deberán invertirse en las mejores condiciones de seguridad y rendimiento, dando preferencia en igualdad de condiciones a las que garanticen mayor utilidad social y económica. Dispone además que la política de inversiones será definida en un Reglamento, emitido por la Junta Directiva.

En el Reglamento de inversiones se establecen límites al portafolio:

- Hasta un 10%, en bonos e instrumentos de liquidez inmediata.
- Hasta un 30%, en préstamos para vivienda a participantes del sistema.
- Hasta un 15%, en préstamos personales a los participantes.
- Hasta un 45%, en operaciones con intermediarios financieros del mercado monetario local, mobiliario, equipo y bienes, y en valores en general.

Como política, todas las inversiones deberán ser aprobadas por la Junta Directiva, que

evalúa los atributos de confianza, solvencia y solidez del emisor. El Reglamento establece otros topes para inversiones en instrumentos del sistema bancario y en asociaciones de ahorro y préstamo, al tiempo que prohíbe inversiones en instrumentos financieros emitidos en el exterior.

viii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

De la situación financiera del Injupemp al 31 de diciembre de 1991 fluye el siguiente resultado simplificado:

**Balance General del INJUEMP**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

Activos	
Disponibilidad inmediata	
Caja y bancos	11.6
Préstamos, inversiones y otros	
Préstamos por cobrar	234.2
Inversiones en valores	380.1
Cuentas por cobrar y otros	129.3
Activos fijos	
Bienes raíces	148.2
Mobiliario y equipo (neto)	4.0
Otros activos	1.1
Total activos	908.9
Pasivo y Patrimonio	
Exigibilidad inmediata	26.7
Exigibilidad a término	19.1
Otros pasivos	13.7
Patrimonio y Reservas	
Patrimonio inicial	0.1
Revalorización bienes raíces	0.7
Reservas	555.2
Excedente período	203.2
Total Pasivo y Patrimonio	908.9

El total de activos de la institución al 31 de diciembre de 1991 ascendía a L 908.9 millones. La cifra declarada como reservas no incluye el resultado operacional del actual período. Al ajustarla por un valor de L 203.2 millones, alcanza a esa fecha a L 758 millones.

A continuación, un detalle de las inversiones en valores financieros efectuadas con las reservas acumuladas al 31 de diciembre.

**Detalle de Inversiones del Injupemp  
al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)**

Bancos comerciales	
Depósitos a plazo	60.0
Bonos de caja	87.7
Fideicomisos	15.2
Acciones comunes	2.9
Bancos de desarrollo	
Bonos municipales	2.2
Depósitos a plazo	8.9
Asociaciones de ahorro y préstamo	
Depósitos a plazo	7.7
Bonos de caja	14.4
Sector público	
Bonos del Gobierno central	133.8
Pagarés	17.2
Otros	17.7
Total inversiones	367.9

En promedio, el rendimiento de las inversiones del Injupemp es como sigue:

Tipo de inversión	Tasa de interés (%)
Bonos del Gobierno	14.0
Bonos municipales	17.5
Depósitos a plazo	16.0
Bonos de caja	12.5
Cédulas hipotecarias	10.0
Fideicomisos	18.0
Préstamos documentados en pagarés	15.0
Acciones comunes	40.0

La tasa de rendimiento global del portafolio del Injupemp en 1991 fue de 14.8%, lo que en presencia de una tasa anual de inflación de 21.4% representa una pérdida de valor real de las reservas técnicas. Esta deberá ser compensada por la elevación del rendimiento futuro de las inversiones. En la actualidad está siendo absorbida por la pérdida de valor real de los beneficios, cuyos montos no se han actualizado con el índice inflacionario.

El Injupemp tiene una importante cartera en préstamos para vivienda. Esta cartera es otra forma de inversión financiera y le produce rendimientos anuales entre 10 y 12%. Adicionalmente, el Injupemp hace préstamos personales, por lo común a tasa de interés de mercado.

Según el plazo, las inversiones están estructuradas así:

- Corto plazo 45%
- Mediano y largo plazo 55%

Según un estudio actuarial de 1989, la prima total que sustentaba el equilibrio financiero a largo plazo llegaba por ese entonces al 18.23% sobre los salarios cotizables.

Los cálculos incluían una tasa real de rendimiento de 3%, que era la registrada hasta 1989. En 1990 y 1991 la inflación superó el rendimiento neto del portafolio de inversiones, por lo que durante esos dos años el régimen anotó un cuantioso déficit actuarial.

De allí entonces que resulte imprescindible que la institución modifique los lineamientos de su política de inversiones contenidos en el Reglamento emitido por su Junta Directiva, en particular en lo tocante a los topes allí determinados. Estos últimos limitan la eficiencia de las inversiones y coartan la posibilidad de invertir en instrumentos financieros que compatibilicen mayores rendimientos y márgenes apropiados de seguridad. Adicionalmente, tales topes impiden a las inversiones acompañar el desarrollo del mercado de capitales que la reforma del sistema financiero está provocando.

En este nuevo contexto se hace necesario adoptar criterios modernos de inversión que privilegien la seguridad del portafolio, y no la de cada instrumento individual, y aprovechen el enorme potencial que posee el Injupemp para invertir en una diversificada gama de instrumentos.

**Estados Financieros del INJUEMP**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

Ingresos	
Por cotizaciones	148.0
Otros ingresos	137.3
Recuperaciones y venta de activos	69.4
Total de ingresos	354.7
Gastos	
Remuneraciones	5.4
Bienes y servicios	4.4
Pago de beneficios	41.7
De capital	47.4
Concesión de préstamos	86.2
Total de gastos	185.1
Resultado del período	169.6

ix. Cobertura

El Injupemp tiene cerca de 12,000 afiliados en todo el país, de los cuales 11,200 son afiliados activos y 800, pensionados. El número de beneficiarios asciende a unos 60,000.

El Injupep otorga cobertura al 2% de la población económicamente activa y al 0.25% de la población total.

Las actuales tendencias en favor de la reducción del tamaño del Estado debilitarán el ritmo de crecimiento de las nuevas afiliaciones. Es previsible entonces que la base de la pirámide poblacional de la institución se congele. El Instituto deberá evaluar este riesgo y formular una estrategia para enfrentar este peligro potencial, ya sea cambiando el esquema de reparto por uno de capitalización o reformando el sistema de cotizaciones.

### c. El Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)

#### i. Creación

El Inprema fue creado por Decreto N° 84, del 10 de diciembre de 1970, posteriormente derogado y sustituido por el Decreto Ley N° 1026, del 15 de julio de 1980.

El Instituto comenzó a operar en 1971.

#### ii. Compulsividad

La ley establece la afiliación obligatoria al sistema del Inprema para el Estado, las instituciones semioficiales y privadas del sistema educativo escolar y los docentes en servicio, jubilados o pensionados.

En la actualidad, sólo los docentes de educación preescolar, primaria y media participan en el sistema. Sin embargo, la ley dispone que los docentes de educación superior podrán afiliarse al sistema en la medida que lo permitan las condiciones financieras del Instituto.

Para afiliarse al sistema del Inprema se requiere que:

- El sueldo se rija por la Ley de Escalafón del Magisterio.
- El interesado pertenezca a cualquiera de los colegios magisteriales.
- La ocupación principal del interesado sea la docencia.

#### iii. Beneficios

La ley distingue claramente entre las prestaciones y servicios que otorga el Instituto.

Las prestaciones son:

- Seguro de vida. Muerte natural: 18 veces último sueldo; accidente, 36.
- Pensión por invalidez. Vitalicia, 80% sueldo al momento de la invalidez.
- Beneficio por separación. 70% del promedio del sueldo, por años de servicio.
- Pensión por jubilación. Promedio del sueldo de los 36 últimos meses, por número años de servicio, por 3%. (Esta última cifra rige desde 1983, después de haber sido de 2,8% en 1981 y de 2,9% en 1982). Mínimo, L 150; máximo, 90% del promedio de sueldo.

En virtud del Decreto N°180-83 del 26 de octubre de 1983, los beneficios se revisan anualmente y su monto se actualiza de acuerdo a las posibilidades del Instituto.

Los servicios consisten básicamente en préstamos personales y para viviendas.

El monto de las pensiones por vejez equivale al 40% de la pensión por vejez o invalidez, en tanto que las pensiones por orfandad corresponden al 20% de la pensión por vejez o invalidez.

Entre los beneficios no se contempla el auxilio funerario.

#### iv. Requisitos e incompatibilidades

Para las pensiones por vejez, el requisito es un período mínimo de 10 años de cotización y una edad mínima de 50 años sin distinción de sexo. La jubilación obligatoria es a los 70 años.

El Inprema otorga pensión por invalidez en caso de que la misma sea total o permanente, y la pensión tiene carácter provisional durante los dos primeros meses, período en el cual, y a expensas del instituto, el pensionado se somete a los exámenes médicos requeridos. Si el pensionado muere después de que la pensión ha quedado a firme, los beneficiarios tienen derecho a continuar recibiendo por el término de sesenta meses.

Las pensiones de Inprema son judicialmente inembargables, excepto por alimentos, y se suspenden por incompatibilidad sólo en el caso de que los pensionados regresen al ejercicio de la docencia en los niveles de enseñanza incluidos en el sistema o al ejercicio de un cargo remunerado en el sector público.

#### v. Recursos y cotizaciones

El patrimonio del instituto está constituido por:

- Las cotizaciones de los participantes.
- Las aportaciones del Estado.
- Las aportaciones de las instituciones semioficiales y privadas de educación escolar.
- El producto financiero de sus fondos y reservas.
- El monto de las multas aplicadas.
- Herencias, legados y donaciones que reciba y que no comprometan su autonomía, patrimonio e independencia.
- Bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las cotizaciones están estructuradas de la manera siguiente:

- |  |     |
|--|-----|
| - Participantes                                | 7%  |
| - Gobierno Central e instituciones educativas: |     |
| En 1981  | 8%  |
| En 1982  | 9%  |
| En 1983  | 10% |
| En 1984  | 11% |
| De 1985 en adelante                            | 12% |

El directorio del instituto puede proponer, sobre la base de los estudios actuariales respectivos, la modificación y el ajuste de las tasas.



A diferencia de Injupemp, el estudio actuarial no requiere aprobación del Poder Ejecutivo. No obstante, el aumento en las cotizaciones debe ser ratificado por el Congreso Nacional.

#### vi. Administración

La gestión administrativa del Inprema tiene dos instancias:

- El Directorio, órgano superior de dirección y decisión, integrado por el Ministro de Educación Pública, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Gobernación y Justicia, un representante de los colegios magisteriales con personería jurídica, un representante de los establecimientos privados de educación y un representante de los jubilados y pensionados.
- La Secretaría Ejecutiva, que ejerce las funciones organizativas, administrativas y financieras, y que está conformada por el Secretario Ejecutivo y el Subsecretario.

Las funciones de inspección y fiscalización de cuentas y la revisión de las operaciones están a cargo de la Contraloría General de la República.

La fiscalización interna de las operaciones y certificación de los estados financieros están a cargo de un auditor interno.

#### vii. Regulaciones sobre las inversiones

La ley exige la constitución de reservas, sobre bases técnico-actuariales, para garantizar el pago de las prestaciones.

Para la asignación de inversiones deben tomarse en cuenta razones de seguridad, rentabilidad y liquidez; sin embargo, en igualdad de condiciones debe darse preferencia a las que conllevan mayor utilidad social y económica para los participantes.

Con el propósito de orientar y programar adecuadamente las inversiones, de conformidad a los criterios estipulados en el Reglamento, la ley dispone el funcionamiento de una comisión técnica de inversiones.

El Reglamento, modificado en agosto de 1990, especifica que los fondos se invertirán en aquellas operaciones que sean coherentes con la normativa en vigencia y que resulten seleccionadas por los estudios técnicos correspondientes.

Las operaciones listadas son las siguientes: Programa de préstamos a participantes; programa de préstamos hipotecarios para los colegios magisteriales; programa de préstamos hipotecarios para establecimientos de enseñanza del sector privado; compra de valores; constitución de empresas mercantiles; establecimiento de fideicomisos; compra y venta de mobiliario, equipo y bienes raíces.

Las regulaciones sobre inversión del Inprema son muy flexibles, pero están en la práctica limitadas por el escaso desarrollo del mercado hondureño de capitales.

## viii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

A continuación los estados financieros del Inprema a fines de 1991:

**Balance General del INPREMA**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

Activo	
Disponibilidad inmediata	179.1
Activo circulante	38.7
Préstamos personales	262.5
Préstamos hipotecarios	201.1
Activo fijo	137.2
Otros	0.9
Total activos	819.5
Pasivo y Patrimonio	
Pasivo circulante	28.4
Otros pasivos	139.8
Reservas técnicas	651.3
Total Pasivo y Patrimonio	819.5

El total de activos del Inprema al 31 de diciembre bordeaba los 820 millones y el monto de las reservas técnicas era poco superior a 650 millones. Durante 1990 y 1991, los activos totales del instituto aumentaron en más de 52%, lo que obedeció principalmente a la ampliación de los préstamos hipotecarios y personales a los afiliados, que se expandieron en 47 y 88% respectivamente.

A pesar de que este fenómeno se presentó en todos los institutos de previsión que ofrecen tales servicios, en el Inprema cobró especial intensidad. Las tasas de interés y plazos a que se conceden los créditos, considerablemente más favorables que los imperantes en el mercado, contribuyeron a elevar la demanda de crédito en esos dos años.

La tasa de interés de los préstamos de Inprema resultó negativa en ambos años, en tanto que el rendimiento de las inversiones hipotecarias y del crédito de consumo siguió el comportamiento de la inflación.

La cartera de préstamos del Instituto no está clasificada en función del riesgo de cobro ni el instituto ha hecho provisiones por cobro dudoso. En consecuencia, el valor real de las reservas debería ser determinado sobre la base de un análisis más cuidadoso de la cartera de préstamos.

La distribución de las inversiones según el horizonte de las mismas es la siguiente:

- Inversiones a corto plazo 70%
- Inversiones a mediano y largo plazo 30%

El siguiente cuadro proporciona un detalle de las inversiones.

**Detalle de inversiones**  
**Al 31 de diciembre de 1991**  
**(en millones de lempiras)**

Bancos comerciales	
Depósitos a plazo	75.4
Bonos de caja	51.5
Bonos generales	2.3
Cédulas hipotecarias	0.05
Bancos de desarrollo	
Bonos municipales	6.1
Asociaciones de ahorro y préstamo	
Depósitos a plazo	21.3
Bonos de caja	10.6
Sector público	
Bonos de Gobierno	77.7
Préstamos documentados con pagarés	0.02
Otros	0.02
Total inversiones	245.0

En promedio, el rendimiento de las inversiones del INPREMA es como sigue:

Tipo de inversión	Tasa de interés (%)
Bonos del Gobierno	12.5
Bonos municipales	17.5
Depósitos a plazo	17.2
Bonos de caja	12.7
Cédulas hipotecarias	17.5
Fideicomisos	18.0
Préstamos documentados en pagarés	11.5

La tasa de rendimiento global del portafolio del Inprema en 1991 ascendió a 14.7%, lo que en presencia de una inflación anual de 21.4% se tradujo en déficit actuarial y en un deterioro del valor real de las reservas.

El Inprema no ha sabido aprovechar la flexibilidad que le conceden sus regulaciones en materia de inversión para maximizar el rendimiento global de su portafolio de inversiones. La tasa global de rendimiento de este organismo ha sido así la más baja de los tres sistemas de pensión examinados hasta ahora.

Esta débil tasa de rendimiento global sobre el portafolio de inversiones, unida a la rentabilidad real negativa de su cartera de préstamos, inadecuadamente provisionada, introduce en el sistema un elemento de inestabilidad financiera que no podrá ser ignorado a mediano plazo.

**Estado de Resultados del Inprema**  
**Al 31 de diciembre de 1991**  
 (en millones de lempiras)

Ingresos	
Por cotizaciones	88.6
Por inversiones	30.4
Por recuperaciones	16.2
Otros ingresos	1.8
Total ingresos	137.0
Gastos	
Remuneraciones	4.4
Bienes y servicios	3.9
Pago de beneficios	39.5
Total gastos	47.8
Resultado del período	89.2

Las reservas acumuladas por el Inprema en 1991 alcanzaron a L.89.2 millones.

El sistema de financiamiento utilizado es el de "prima media", en el cual la inversión de las reservas juega un papel gravitante.

Un estudio actuarial para 1986 demostró que el sistema presentaba un déficit actuarial considerable, que se agrava con las tasas de retorno negativas en términos reales experimentadas en 1990 y 1991.

ix. Cobertura

El Inprema tiene más de 40,000 afiliados en todo el país, el 90% afiliados activos y un 10%, pensionados. El número de beneficiarios es de aproximadamente 120,000.

El Inprema asegura al 8% de la población económicamente activa y a poco menos de 1% de la población total.

d. Instituto de Previsión Militar (IPM)

i. Creación y compulsividad

El IPM fue creado por Decreto Ley No.905, Ley de Previsión Militar, y entró en vigencia el 27 de marzo de 1980, derogando el régimen establecido en 1973. Está definido como un organismo de las Fuerzas Armadas, pero dotado de personería jurídica, autonomía funcional y patrimonio propio.

Afilia obligatoriamente a las siguientes categorías:

- Oficiales, personal de tropa y auxiliares en servicio activo, y
- Oficiales de las armas y de los servicios que, mediante acuerdo de la Jefatura de

las Fuerzas Armadas, pasen a desempeñar cargos en la Administración Pública.

La ley dispuso que el nuevo régimen se implantaría en forma gradual y progresiva. La edad máxima para ingresar al régimen es de 30 años, excepto para los oficiales que hubiesen estado afiliados al régimen anterior. Al personal de tropa y auxiliares se les reconoce únicamente el tiempo de cotización.

## ii. Beneficios

La ley establece diferencias entre las prestaciones y los servicios que presta el Instituto. Las primeras se calculan sobre la base del sueldo asegurado, el cual es el asignado de conformidad a la Tabla de Sueldos de la escala jerárquica, aprobada por la Jefatura de las Fuerzas Armadas.

Las prestaciones definidas son las siguientes:

- Pensión por invalidez. Por acciones en combate: 100%; por enfermedad o actos del servicio: 90%; por otras causas: 80%. Todos los porcentajes adoptan como base el sueldo asegurado.
- Beneficio por separación. Un mes por año de servicio prestado, con un tope de 17 meses.
- Pensión por retiro. A los 18 años de servicio, el 54% del sueldo asegurado; 3% adicional por cada año, con un máximo 90%, equivalente a 30 años de servicio. La Junta Directiva puede revisar estos porcentajes, sin exceder el 100%.
- Auxilio funerario. Esta prestación, destinada a cubrir los gastos por servicios fúnebres del afiliado, activo o pasivo, se calcula sobre la base de una escala fijada por Reglamento.
- Seguro: Se paga a los beneficiarios a la muerte del afiliado y a los afiliados al ser declarados inválidos o cuando pasen a retiro. Su monto es equivalente a 12 veces el sueldo asegurado, por los primeros 18 años de servicio; y a 40% del último sueldo anual asegurado, más un 5% por cada año adicional, con un máximo 100% por 30 años de servicio. Los beneficiarios reciben 50% del sueldo anual asegurado a la fecha del retiro o invalidez.
- Montepío: Por muerte en combate, 90% del sueldo asegurado; por muerte en servicio, 85%; por otras causas, 80%. Los beneficiarios de un pensionado reciben 80%, distribuido en 50% para el cónyuge y 50% para los hijos menores.

La Junta Directiva puede crear nuevas prestaciones, siempre que los estudios actuariales y la situación financiera de la institución lo permitan.

Los servicios son los beneficios no remunerados prestados por el IPM.

## iii. Requisitos e incompatibilidades

Los requisitos mínimos son haber alcanzado límites de edad y tiempo de servicio establecidos en la Ley Constitutiva y demás leyes de las Fuerzas Armadas o haber cotizado por lo menos 18 años. El retiro es obligatorio a los 30 años de servicio.

Los afiliados no pueden estar sujetos a ningún otro régimen de seguridad social del Estado. De otra parte, a los pensionados de otros regímenes de seguridad social del Estado les está vedado afiliarse al IPM.

Los beneficios se pierden por el desempeño de cargos públicos remunerados, por renuncia a la nacionalidad hondureña o por la residencia en el extranjero durante de dos años consecutivos sin autorización de la Junta Directiva.

Los beneficiarios reciben la pensión en forma vitalicia, salvo que:

- El afiliado les haya abandonado antes del retiro o invalidez.
- El beneficiario sea sentenciado como autor o cómplice de la muerte del afiliado.
- El cónyuge sobreviviente contraiga nuevas nupcias.
- Los beneficiarios menores contraigan matrimonio, hagan vida marital o cumplan 21 años de edad.
- Los beneficiarios entre 21 y 24 años de edad que estuvieren realizando estudios superiores contraigan matrimonio, hagan vida marital o estén trabajando.

#### iv. Recursos y cotizaciones

El IPM dispone de las siguientes fuentes de recursos:

- Las cotizaciones establecidas por el Poder Ejecutivo.
- Los fondos que el Estado aporte para cubrir el déficit actuarial.
- Transferencias, herencias, legados y donaciones.
- Utilidades obtenidas.
- Rendimiento, intereses y utilidades de las inversiones.
- Los fondos que el Estado aporte para su funcionamiento.
- Otros valores y bienes del Instituto.

La cotización establecida por el Poder Ejecutivo se distribuye de la siguiente manera:

- Estado, dos tercios (2/3): 18%
- Afiliados, un tercio (1/3): 9%

Adicionalmente, el déficit actuarial y las aportaciones del Estado son incluidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Al Estado le corresponde velar por la solvencia del IPM en caso de guerra.

#### v. Administración

Los órganos de administración del IPM son:

- La Junta Directiva, a la que compete la dirección, orientación y determinación de la política. Está compuesta por: el Jefe de las Fuerzas Armadas, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Ministro de Defensa y Seguridad Pública, el Comandante General del Ejército, el Comandante General de la Fuerza Aérea, el Comandante General de la Fuerza Naval, el Comandante General de la Fuerza de Seguridad Pública, y el Inspector General de las Fuerzas Armadas.
- La Junta Directiva cuenta con un departamento de auditoría interna que le sirve de

un órgano de control. El IPM no está sujeto a ningún organismo de fiscalización externa.

vi. Regulaciones sobre las inversiones

La ley dispone la constitución de reservas para atender el pago de las prestaciones definidas.

Señala, asimismo, que los recursos se invertirán "en las máximas condiciones de seguridad y rendimiento, pudiendo aplicarse a operaciones y actividades financieras, comerciales, industriales o de cualquier índole que propendan a su incremento, redunden en su beneficio y contribuyan a alcanzar sus fines."

vii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

El IPM es el régimen con un portafolio más diversificado, dada la flexibilidad que le permiten sus regulaciones en materia de inversión.

**Balance general del IPM**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

Activo	
Circulante	97.1
Otros activos	74.4
Inversiones	120.6
Activo fijo	34.2
Activos diferidos	0.9
Activos contingentes	0.2
Total Activos	327.4
Pasivo y Patrimonio	
Circulante	7.0
Diferido	0.05
Reservas técnicas	238.9
Excedente del período	43.5
Excedentes acumulados	38.0
Total Pasivo y Patrimonio	327.4

El total de activos del IPM al 31 de diciembre de 1991 ascendía a L.327.4 millones.

A continuación se entrega el valor en libros de las inversiones que el IPM tiene en empresas relacionadas:

Empresa	Valor en libros de acciones (millones L.)	% de participación
BANFFAA	23.7	73.60
Previsa	8.0	79.96
Hondutur	2.8	58.20
Secisa	4.1	100.00
Compañía Petrolera	1.2	61.25
Bolsa de Valores	0.3	100.00
Honufarms	0.7	15.00
Politubo	4.9	20.00
Incehsa	40.0	81.60

Total participación accionaria: L.85.6 millones

Enseguida, antecedentes acerca de los préstamos más significativos realizados por IPM en 1991.

Prestatarios	Monto (millones L.)	Tasa de interés (%)
Asociación Nacional de Bananeros Ind	11.0	26.0
Tabacalera Hondureña	2.0	23.5
Hondufarms	1.5	22.0
Industria Militar	0.8	17.5
Proyecto Granjas Militares	0.3	17.5
Comisariato de las FFAA	5.0	17.5
Secisa	3.4	21.0

En 1991 el IPM constituyó en el Banco de las Fuerzas Armadas un fideicomiso por L.3.9 millones, el que le da un rendimiento de 17.5%; y otro, por L.3.8 millones, con un rendimiento de 22%.

En el área de servicios, el IPM posee un comisariato, cuyo objetivo primordial es el mejoramiento económico y social de los afiliados. Ofrece artículos de consumo a precios levemente inferiores a los del mercado. Durante 1991 sus ventas sobrepasaron los L.42 millones, generando utilidades netas de L.6 millones, lo que significa una rentabilidad de 14.3%.

El IPM tiene otra dependencia para la compraventa de armas, municiones y artículos relacionados con la cacería y la pesca. En 1991 esta dependencia (La Armería) registró ventas por L.19.8 millones, generando utilidades netas por L.4.3 millones, con una tasa de rendimiento de 21.7%.

Cabe destacar que la cartera de préstamos del IPM se encuentra adecuadamente provisionada. Alrededor del 10% de las reservas se halla invertido en préstamos personales y otro 27%, en préstamos habitacionales. Las tasas de interés y plazos son 9% a 3 años y 11% a 20 años, respectivamente.

Se entrega enseguida la distribución porcentual aproximada, a fines de 1991, de las



reservas acumuladas invertidas.

Categoría de inversión	Porcentaje de la cartera	Rendimiento nominal promedio (%)
Préstamos personales	10.0	9.0
Préstamos vivienda	13.8	11.0
Bonos del Gobierno	1.5	16.0
Bonos de caja	9.0	12.5
Fideicomisos	5.0	19.5
Certificados depósito	32.7	18.5
Acciones empresas	15.0	25.0
Inmuebles	11.9	22.0
Otros	1.1	12.0

La tasa global de rendimiento del portafolio del IPM en 1991 fue de 17.3%, inferior, lo mismo que la anotada por las instituciones previsionales examinadas anteriormente, a la inflación de ese año (21.4%), pero superior a las de todas ellas.

**Estado de Resultados del IPM**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

<b>Ingresos</b>	
Por cotizaciones	18.8
Rendimientos devengados	30.7
Otros ingresos	2.5
Ventas	59.9
<b>Total ingresos</b>	<b>111.9</b>
<b>Gastos</b>	
Por beneficios	10.8
Costo de ventas	44.6
Otros Gastos	13.0
<b>Total gastos</b>	<b>68.4</b>
<b>Resultado del período</b>	<b>43.5</b>

Al momento de elaborarse este informe estaba en proceso un estudio para determinar el monto del déficit actuarial de la institución, el que, en virtud de lo dispuesto por la ley, deberá ser cubierto por el Estado.

A pesar de que el IPM podría hacer un aporte de gran envergadura al desarrollo del mercado de capitales en Honduras, sus inversiones están limitadas por una fuerte tendencia a la inversión en empresas propias, en detrimento de la tasa potencial de rendimiento y de la propia seguridad del portafolio.

## e. Plan de Asistencia Social del Banco Central de Honduras (PAS)

### i. Creación y compulsividad

Establecido en julio de 1950, el PAS, el primer régimen de su clase en el país, tiene por objeto percibir, administrar e invertir sus recursos económicos y prestar los beneficios establecidos en el Reglamento.

Pertencen obligatoriamente al PAS los empleados permanentes del Banco Central de Honduras (BCH). Están excluidos los empleados no permanentes y los funcionarios y empleados que con permiso del Directorio del BCH desempeñen cargos fuera de ese organismo.

### ii. Beneficios

Los beneficios que otorga el PAS se clasifican en prestaciones y servicios.

Las prestaciones son:

- Servicios médico-hospitalarios. Desde el ingreso, hospitalización, atención médico-quirúrgica y especial, maternidad, medicinas y licencias remuneradas por enfermedad.
- Jubilación. 52.5% del salario medio de los últimos 24 meses, por los primeros 15 años de servicio, más 2.5% por cada año adicional; máximo 90% del salario. Este beneficio tiene tres modalidades, a opción del beneficiario: jubilación mensual vitalicia de capital cedido; jubilación mensual vitalicia garantizada por un período de 10 ó 12 años; y jubilación mensual vitalicia conjunta para dos personas.
- Invalidez. Mínimo, 75% del salario mensual de base.
- Bonificación por servicios prestados. 80% del monto resultante de multiplicar el tiempo de servicio por el salario mensual de base; máximo, 15 sueldos.
- Beneficio en caso de muerte. Por fórmula, sueldo al momento de la muerte a la 0.6561 por 474.0135; monto máximo, L.225.000.
- Auxilio funerario. Dos veces y media el valor del sueldo mensual de base. No menos de L.1,500 ni más de L.7,500.

Los montos de las pensiones se revisan sobre la base de las reservas y al índice general de precios al consumidor.

Los servicios que otorga el PAS son préstamos para vivienda y préstamos personales.

### iii. Requisitos e incompatibilidades

La edad de jubilación, sin distinción de sexo, se calcula sobre la base de la fórmula:  $E + 2T = 75$ , donde E representa la edad de ingreso y T el tiempo de servicio.

El retiro forzoso llega a los 60 años de edad. Las pensiones por invalidez se otorgan a los afiliados que perciban subsidio de enfermedad por un plazo de doce meses y no estén habilitados para volver a su trabajo o para ejercer otro. La Junta Administradora designa los profesionales que efectúan los exámenes médicos y el beneficio se extingue cuando el pensionado recupera su capacidad para trabajar.

Las prestaciones del PAS son complementarias a las que otorgan las instituciones de seguridad social.

#### iv. Recursos y cotizaciones

Los recursos financieros del PAS están constituidos por:

- Las reservas.
- Las aportaciones del BCH.
- Las cotizaciones de los miembros.
- Los ingresos provenientes de las inversiones.
- Otros ingresos eventuales.

Las cotizaciones al PAS están conformadas de la siguiente manera:

- Afiliado           3% del sueldo ordinario
- Banco             32% del sueldo ordinario

#### v. Administración

La administración del PAS está a cargo de una Junta Administradora, integrada por:

- El Presidente o Vicepresidente del BCH.
- Un representante del Directorio del BCH.
- El Gerente o subgerente del BCH.
- Un representante del sindicato del BCH.
- Un representante de los miembros del Plan.

Todas las operaciones del Plan están sujetas a la inspección y vigilancia de las auditorías del Banco, que tiene un auditor interno, y a la Contraloría General de la República.

#### vi. Regulaciones sobre las inversiones

El Reglamento del PAS dispone la constitución de las siguientes reservas:

- Reservas para las pensiones por vejez e invalidez de los miembros en servicio activo.
- Reserva para bonificación por servicios prestados.
- Reserva para las pensiones por vejez e invalidez ya otorgadas.
- Reserva para el beneficio en caso de muerte.
- Reserva para auxilio funerario.
- Reserva para beneficios pendientes de pago bajo el régimen de servicio médico-hospitalario.
- Reserva general para la estabilización de las contribuciones del Banco.

En relación a las inversiones, el Reglamento establece que deben efectuarse atendiendo a razones de seguridad y rentabilidad. Debe darse prioridad a las inversiones que conlleven mayor utilidad social y económica para los miembros del Plan.

## vii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

No fue posible obtener información actualizada sobre los estados financieros del PAS al 31 de diciembre de 1991, de manera que los informes presentados, corresponden al 31 de diciembre de 1990.

**Reservas Técnicas del PAS**  
Al 31 de diciembre de 1990  
(en millones de lempiras)

Reserva Pensiones para retiro, invalidez y bonificaciones	29.7
Reserva para beneficios ya concedidos	22.8
Reserva seguro de vida, empleados	20.9
Reserva seguro de vida, pensionados	1.8
Reserva seguro desgravamen hipotecario	0.6
Reserva seguro de vida, préstamos personales	0.2
Reserva Fondo de garantía, préstamos personales	0.2
Reserva General	16.1
<b>Total Reservas Técnicas</b>	<b>92.4</b>

Estas reservas se hallaban invertidas como sigue:

- Préstamos para la vivienda	36.4
- Inversiones en valores	43.2
- Préstamos personales	12.4
- Activo líquido	0.3
<b>Total Inversiones</b>	<b>92.4</b>

**Estado de Ingresos y Egresos del PAS**  
Al 31 de diciembre de 1990  
(en millones de lempiras)

<b>Ingresos</b>	
Por cotizaciones	0.9
Aportaciones BCH	9.2
Productos financieros	8.3
Cuotas	0.2
<b>Total de Ingresos</b>	<b>18.6</b>
<b>Egresos</b>	
Previsión social	2.3
Egresos diversos	0.2
<b>Total de Egresos</b>	<b>2.5</b>
<b>Resultado del período</b>	<b>16.1</b>

El rendimiento global de las inversiones del PAS durante 1990 fue de 9%, cifra que se compara con una inflación anual de 36.4%, lo que implica una severa pérdida de valor de las reservas y un aumento considerable del déficit actuarial. En virtud de lo estipulado en el Reglamento, la cobertura de esa brecha exigiría el incremento de la contribución del BCH.

#### viii. Cobertura

Los afiliados al PAS al 31 de diciembre de 1991 eran 1,200, el 87% de ellos activos y el resto inactivos. El número de beneficiarios ascendía a 2,600.

#### f. Instituto de Previsión Social del Periodista (IPSP)

##### i. Creación, compulsividad y beneficios

El IPSP fue creado por el Decreto N° 190-85, emitido por el Congreso Nacional en diciembre de 1985. La afiliación al instituto es obligatoria para todos los miembros del Colegio de Periodistas de Honduras.

Los beneficios del sistema se clasifican en prestaciones y servicios.

Las prestaciones, que se definen como los derechos adquiridos por los miembros que llenan las condiciones y requisitos, son las siguientes:

- Pensión por jubilación. 80% del salario base mínimo, que es el salario medio de los últimos tres años, más 2% sobre cada año adicional en exceso de 15 años, con un máximo de 100%.
- Pensión por invalidez. Total o permanente, vitalicia, se fija al 80% del salario base mínimo, más 2% por cada año adicional en exceso de 15 años, con un máximo de 100%.
- Seguro de vida. Su monto equivale a 32 veces el salario base mínimo.
- Auxilio funerario. Mínimo, L 1,500; máximo, L 2,500.
- Prestaciones médico-hospitalarias. Miembros, cónyuges e hijos menores de 5 años.

Los servicios son beneficios accesorios al sistema y tienen el carácter de opcional. Consisten básicamente en préstamos personales y para la vivienda.

Los requisitos para pensión por vejez son haber cumplido 60 años, sin distinción de sexo, y haber cotizado al régimen durante un período no inferior a 15 años.

##### ii. Recursos y cotizaciones

El IPSP es un organismo de derecho público, que cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

La ley establece que los recursos financieros del IPSP estarán conformados por:

- Una contribución del Estado equivalente a un porcentaje del impuesto recaudado por el Artículo 17 del Decreto 85-84, que grava los gastos efectuados por concepto de

servicios, publicidad y propaganda escrita, radial y televisiva. En la práctica, se trata de una devolución de impuestos al sector.

- Una cuota aportada por empresas y medios de comunicación.
- Una cuota aportada por los periodistas.
- El producto de los fondos y reservas.
- Las herencias, legados y donaciones.
- Los bienes muebles e inmuebles.

Las cotizaciones se estructuran de la manera siguiente:

- Trabajador	3.5%
- Empleador	10.0%
- Estado:	
En 1985	2.5%
En 1986	2.5%
De 1987 en adelante	5.0%

La cotización del trabajador está sujeta a un tope de L. 75, lo que se traduce en que la remuneración imponible mensual tiene un máximo de L. 2,143.

### iii. Administración y regulaciones sobre las inversiones

El IPSP tiene dos tipos de órganos administrativos:

- La Junta Directiva, encargada de trazar y dirigir las políticas, integrada por: el Presidente del Colegio de Periodistas, el Fiscal de la Junta Directiva del Colegio de Periodistas, un representante del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un representante de las empresas de comunicación social, el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Periodistas, un representante del Colegio de Periodistas de San Pedro Sula y un representante de los afiliados.
- La Gerencia General, ejecutora de las políticas y encargada de la administración.

Las funciones de fiscalización y supervisión del régimen están a cargo de un auditor interno, nombrado por la Junta Directiva, y de la Contraloría General de la República. Esta fiscaliza las operaciones del IPSP y da a conocer los resultados de su gestión a la Junta Directiva y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de que no se le asigna una función explícita de supervisión, la ley dispone que el IPSP enviará periódicamente informes detallados de sus operaciones a la Superintendencia de Bancos.

La ley impone a este instituto la obligatoriedad de constituir reservas por tipo de beneficio, para garantizar el pago de los mismos.

Señala que las inversiones han de efectuarse atendiendo a razones de seguridad y rentabilidad. En igualdad de condiciones se dará preferencia a las inversiones que conlleven mayor utilidad social y económica para los miembros del IPSP.

## iv. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

La información disponible permite únicamente apreciar la situación del balance general.

**Balance General del IPSP**  
Al 31 de diciembre de 1991  
(en millones de lempiras)

Activos	
Disponibilidad inmediata	2.100
Préstamos	5.800
Fijo	0.090
Otros	0.006
Total Activo	8.000
Pasivo	
Circulante	0.100
Reservas técnicas	7.900
Total Pasivo y Reservas	8.000

El total de activos del IPSP al 31 de diciembre de 1991 ascendía aproximadamente a unos L 8 millones. Las reservas, cercanas a L 8 millones, se encontraban invertidas en su totalidad en préstamos personales y para vivienda y en inmuebles. Asumiendo que los préstamos se conceden a tasa subsidiada, durante 1991 el déficit actuarial se acrecentó, como consecuencia de la tasa real negativa de retorno de las inversiones, frente a una inflación anual de 21.4%.

## v. Cobertura

Los afiliados al IPSP al 31 de diciembre de 1991 eran aproximadamente 300, seis de ellos inactivos. El número de beneficiarios llegaba a 350.

**g. Instituto de Previsión Social de la Universidad  
Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH)**

## i. Creación

El Inpreunah fue creado por Resolución del Consejo Universitario en junio de 1989, como un ente para los trabajadores de la UNAH, con autonomía funcional e independiente de la UNAH, de su sindicato y de cualquier otra organización o institución. Cuenta con patrimonio propio y su duración es indefinida.

## ii. Compulsividad

La afiliación a ese régimen es obligatoria para todos los trabajadores y funcionarios de la UNAH. Se exceptúan:

- Los trabajadores que presten servicios con carácter temporal.
- Los trabajadores que presten, mediante contrato por tiempo limitado o fijo, servicios técnicos especializados.
- Los trabajadores que ingresen al régimen después del 1º de febrero de 1982 teniendo más de 50 años de edad.
- Los trabajadores que laboren a medio tiempo o por hora.

De acuerdo a lo estipulado por la ley, los derechos del trabajador, independientemente de su antigüedad, comienzan a regir desde el momento en que éste comienza a cotizar.

## iii. Beneficios

Los beneficios que otorga el Inpreunah se clasifican en prestaciones y servicios. Las prestaciones son los derechos adquiridos por los participantes cuando concurren las condiciones y se satisfacen los requisitos. Ellas son las siguientes:

- Pensión por jubilación. Vitalicia. Su monto se calcula en función del número de años de servicio acreditados, por el promedio del sueldo de los últimos 36 meses, por 2.75%, con un máximo de 90% del sueldo medio. La jubilación es obligatoria a los 65 años de edad.
- Pensión por invalidez. Vitalicia. Total o parcial permanente. El monto de la pensión se determina igual que el de la jubilación. Mínimo, 65% del sueldo medio.
- Beneficio por fallecimiento del participante. Muerte natural, 24 veces el sueldo devengado al morir. Muerte accidental, 36 veces el sueldo devengado al morir. Mínimo, L 12,000. En ambos casos, 50% del beneficio que le habría correspondido por separación.
- Beneficio por separación. Sin haber adquirido derecho, devolución de cotizaciones más los intereses devengados.
- Auxilio funerario. 2 y 1/2 veces el sueldo devengado a la muerte. Mínimo, L 2,700; máximo: L 5,000.
- Orientación geriátrica.

Los servicios constituyen los beneficios accesorios al régimen y revisten un carácter opcional para los afiliados que ofrezcan las garantías exigidas en el Reglamento. Los servicios básicos consisten en préstamos personales y préstamos para vivienda.

## iv. Requisitos e incompatibilidades

Para optar a pensión por jubilación se requiere haber cumplido un mínimo de 15 años de servicio, haber cotizado un mínimo de cinco años al régimen y haber cumplido 60 años de edad, sin distinción de sexo.



Los beneficiarios continúan recibiendo la pensión por 36 meses después de la muerte del pensionado.

La invalidez es calificada por una terna de médicos al servicio de una institución estatal y la pensión tiene carácter provisional por dos años consecutivos.

La conservación del derecho a jubilación por participantes que no hayan cumplido la edad de retiro pero sí los tiempos mínimos requeridos de servicio y cotización es excluyente del beneficio por retiro, correspondiendo al afiliado optar entre ambos beneficios.

#### v. Recursos financieros y cotizaciones

El Reglamento establece que el patrimonio económico del Inpreunah está constituido por:

- Las aportaciones de la UNAH.
- Las cotizaciones de los trabajadores participantes.
- El producto financiero de sus fondos y reservas.
- Las herencias, legados y donaciones que reciba y que sean aceptadas por la Junta Directiva, sin comprometer su autonomía, patrimonio e independencia.
- Los fondos, bienes muebles e inmuebles que la UNAH le otorgue al principio de sus operaciones.
- Otros valores, bienes y recursos que se le asignen o que adquiera a cualquier título.

La ley dispone que para el cumplimiento de sus objetivos, el Inpreunah recibirá las aportaciones de la UNAH y las cotizaciones individuales de los aportantes, conforme a lo siguiente:

- Los aportes de la UNAH se calculan sobre el total de sueldos pagados a los participantes a partir del 1<sup>o</sup> de julio de:
 

1989	6%
1990	7%
1991	8%
1992	9%
1993 en adelante	10%
- Los aportes de los participantes se calculan sobre el total de sueldos percibidos, de acuerdo a lo siguiente:
 

1989	4.0%
1990	4.5%
1991 en adelante	5.0%
- La deuda de 70% de retroactivo por años de servicio y costo de vida que la UNAH mantiene con cada uno de sus trabajadores será aportada por éstos al Inpreunah. Así, la UNAH pagará a cuenta de aquellos:
 

1989	30%
1990	30%
1991	40%

La cifra de 30%, correspondiente a 1989, incluye el 4% correspondiente a los participantes con derechos adquiridos por los mismos conceptos.

El Reglamento establece que el déficit actuarial será cubierto mediante aportaciones mensuales por la UNAH, a razón de L 1 millón al año. La UNAH es asimismo responsable de garantizar el efectivo funcionamiento del régimen, en caso de amenazas a la estabilidad financiera del Inpreunah.

#### vi. Administración

Los órganos superiores del Inpreunah son:

- La Junta Directiva, órgano de dirección, orientación y determinación de la política. La integran: el Rector o el Vicerrector de la UNAH, el Secretario del Consejo de Administración de la UNAH, el Asesor Legal de la UNAH, y dos representantes de los trabajadores, nombrados y acreditados por el sindicato.
- La Gerencia General, órgano de ejecución.

La función de inspección y fiscalización de cuentas del Inpreunah y la revisión de sus operaciones están a cargo de la Contraloría General de la República.

La auditoría interna la ejerce un auditor nombrado por períodos de tres años por la Junta Directiva, a la que informa directamente.

#### vii. Regulaciones sobre las inversiones

Para garantizar el pago de las prestaciones establecidas, el Inpreunah debe mantener reservas, constituidas sobre bases técnico-actuariales.

El Reglamento establece que las inversiones de los recursos financieros deberán hacerse atendiendo a razones de seguridad, rentabilidad y liquidez, pudiendo destinarse los recursos a operaciones o actividades financieras, comerciales, industriales o de cualquier otra índole que propendan a su incremento y contribuyan al logro de los objetivos de la entidad.

#### viii. Situación financiera, reservas y prácticas de inversión

No fue posible obtener información financiera actualizada del Inpreunah, de modo que los resultados que se presentan a continuación corresponden al 31 de diciembre de 1990.

#### Balance General del Inpreunah Al 31 de diciembre de 1990 (en millones de lempiras)

Activo	
Disponibilidad inmediata	3.2
Circulante	6.8
Fijo	0.3
Otros	0.1
Total Activos	10.4

Balance General del Inpreunah (*Continuación*)

Pasivo	
Circulante	0.1
Fijo	0.4
Patrimonio y Reservas	10.3
Total Pasivo y Patrimonio	10.4

El total de activos del Inpreunah al 31 de diciembre de 1990 ascendía a L.10.4 millones. Las reservas sumaban L.7.8 millones y el patrimonio incluía L.2 millones de aportaciones por percibir.

Las reservas técnicas para beneficios por conceder estaban distribuidas así:

Reservas	Porcentaje
Jubilación	39.6
Muerte en servicio	30.8
Invalidez	2.4
Separación del sistema	4.8
Auxilio funerario	7.4
Gastos de funcionamiento	15.0

La tasa global de rendimiento percibida por el Inpreunah en 1990 fue del orden de 15%, lo que en presencia de una inflación anual de 36.4% significó un aumento del déficit actuarial por el deterioro del valor real de las reservas.

## Estado de Resultados del Inpreunah

Al 31 de diciembre de 1990

(en millones de lempiras)

Ingresos	
Productos financieros	1.1
Aportaciones al sistema	7.3
Patronal	3.8
Afiliados	3.5
Total Ingresos	8.4
Gastos	
Pago de beneficios	0.2
De funcionamiento	0.45
Financieros	0.05
Total Gastos	0.7
Resultado del período	7.7

El Inpreunah es un régimen bastante nuevo y comparativamente más pequeño que el resto de los sistemas de pensión analizados en este capítulo. No obstante, ya está dando muestras de los mismos problemas, en cuanto al rendimiento real negativo de sus inversiones, fenómeno que conducirá a la progresiva descapitalización de los sistemas hondureños de pensión, a menos que se adopten con urgencia medidas correctivas.

Aparte de los sistemas de pensión de administración mixta que ya hemos mencionado, existen otros sistemas de pensiones, también de reparto, estructurados sobre la base de la contratación de seguros de vida colectivos con compañías privadas o por la vía de un recargo (plus) sobre las cuotas que se pagan por afiliación a los colegios profesionales. Notorios son los casos del gremio médico y del Colegio de Ingenieros Civiles, que tienen sistemas de pensiones con los mismos beneficios que los sistemas de pensiones reseñados en este capítulo.

Aproximadamente el 70% de las pólizas vigentes por seguros de vida colectivos, algunos de los cuales incluyen planes de salud, corresponden a empresas. El resto, a colegios profesionales, cooperativas, sindicatos, etc. Estas pólizas cubren distintos riesgos, especialmente seguro de vida de muerte accidental y desmembramiento, y ofrecen una renta mensual por incapacidad total o permanente.

El surgimiento de estos sistemas privados es atribuible a la demanda de los sectores de la población con mayores ingresos, a quienes los beneficios de los sistemas mixtos resultan probablemente exiguos.

## 2. LOS FONDOS MUTUALISTAS

Los fondos de auxilio mutuo creados por los colegios profesionales constituyen respuestas a la percepción de que la población tiene en cuanto a la escasa cobertura y los exiguos beneficios del sistema institucionalizado de seguridad social.

Los fondos de auxilio mutuo funcionan en la mayoría de los gremios profesionales. Destacan entre ellos los de los colegios de ingenieros civiles, eléctricos, mecánicos y químicos, economistas y químicos farmacéuticos. El Colegio Médico ha incorporado a su fondo de auxilio mutuo a los odontólogos.

Estos fondos de auxilio mutuo se han creado por resolución de las asambleas generales de los colegios profesionales. Los beneficios que proveen en general son auxilio funerario, préstamos de vivienda y personales y pensión vitalicia. Estos beneficios son transferibles a terceros, por designación secreta del afiliado.

Los fondos de auxilio mutuo se financian mediante el cobro de una suma fija adicional a la cuota de colegiación que los afiliados a los gremios profesionales aportan mensualmente. El monto de la cuota asciende en el caso de los ingenieros a L 150 mensuales, en tanto que en el de los economistas es de sólo L 35 mensuales. Además, los intereses de las inversiones se capitalizan y parte de los cobros profesionales por los servicios que prestan los gremios (timbres, certificados, exámenes para candidatos a seguros, etc.) se destinan a la capitalización del fondo.

Cada fondo posee su propio sistema de vigilancia, constituido por una junta o comité de vigilancia y su funcionamiento. La regulación de los beneficios se estipula en un reglamento aprobado por la respectiva asamblea general.

La administración está a cargo de una junta o comité especial, responsable además del manejo de la cartera de inversiones.

Para finales de 1991 la suma de los activos de los fondos de auxilio mutuo superaba los L 200 millones y sus reservas acusaban una situación financiera extremadamente sana.

Las inversiones de los fondos de auxilio mutuo están conformadas en lo fundamental por instrumentos financieros, divisas y bienes raíces, cuyo rendimiento conjunto en 1990 y 1991 superó con holgura la tasa de inflación.



**A STUDY OF THE CURRENT SYSTEM  
OF PENSION FUNDS IN JAMAICA**

Headley Brown





# CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>147</b>
<b>II.</b>	<b>TYPES OF SCHEMES</b>	<b>148</b>
	1. The Defined Contribution Plan	149
	2. Defined Benefit Plan	149
	3. The National Insurance Scheme	150
	4. Central Government's Pension Plan	151
	5. Provident Fund	153
	6. Fixed Contribution and Fixed Benefit Scheme	153
<b>III.</b>	<b>COVERAGE</b>	<b>154</b>
	1. Expansion of Coverage	155
<b>IV.</b>	<b>WORKERS' INTEREST IN PENSION FUNDS</b>	<b>157</b>
	1. Indexation	159
<b>V.</b>	<b>PENSION FUNDS AS INVESTMENT RESOURCES</b>	<b>160</b>
<b>VI.</b>	<b>INVESTMENT FINANCING REQUIREMENTS</b>	<b>164</b>
<b>VII.</b>	<b>MANAGEMENT OF PENSION FUNDS</b>	<b>168</b>
	1. Trustees	168
	2. Pension Fund Managers	169
	3. Allocation of Funds	169
	4. Investment Vehicles	170
	5. The Deposit Administration Fund	170
	6. The Pooled Pension Fund	172
	7. Investment of N.I.S. Funds	174
	8. Regulatory Authority	177
	9. Management System	179
<b>VIII.</b>	<b>SYSTEM REFORMS</b>	<b>180</b>
	1. Replacement versus Complimentation of System	180
	2. A New Authority	181
	3. The Proposal	183
	4. Alternative Proposal	184
	5. Contributory Funds	186

6. Fixed Benefits	187
7. Capitalization of Pension Funds	187
8. Accumulation of Funds	189
9. Summary	192
IX. APPENDIX	195

## I. INTRODUCTION

A pension fund is one in which money is amassed in advance of the workers' retirement. Funds may be amassed out of the workers' earnings and out of the earnings of the firm. There are people in Jamaica who receive pensions from funds provided directly from revenue, without funds having been amassed in advance. This category embraces government pensioners which includes: nurses, civil servants, retired judges, and retired parliamentarians. Government pensions in Jamaica are a first charge on the Consolidated Fund (the principal government account) and they are provided for under specific pension laws.

There is a law under which pensions for persons on the Civil Service Establishment are determined (The Pensions Act 1947). Pensions for teachers, the constabulary and nurses are also determined on the basis of specific laws. Unlike government employees, there are two legal provisions relating to pension schemes for workers within the private sector. Apart from the National Insurance Act which applies to all workers, the Income Tax Act provides the sole legal framework for the establishment of private sector pension schemes.

Recipients of government pensions are seen as having the most secure of the pensions in the country. This is so because these pensions are a first charge on the Consolidated Fund.

There are a number of factors which serve to detract from the importance of the pension paid to the government worker. One such factor is

that the pension is not seen as an entitlement to the worker. The fact is that the recommendations for increases in pensions which go to the Government of Jamaica or to the Cabinet, is prefaced by the statement that pensions are not an entitlement. The pension is a privilege and the government is under no obligation to grant any increases in these pensions. A government pension which is taxable upon receipt, is something that the beneficiary can neither sell, assign or pledge as security. It is more in the nature of a comfort letter or as is said in the law, something which the beneficiary hopes to inherit at some stage in the future. Besides, there are no mechanisms in place for the preservation of the value of the government worker's pension.

In the case of private sector pension schemes where employers establish pension funds to which the employees may or may not contribute, the Jamaican legislation allows that those funds accrue without any tax being levied. There is neither tax on the contributions paid by the employer and/or the employee or tax on investment earnings. However, the pension received by the retiring employee is generally taxable though there are special tax reliefs. But in general, a pension becomes taxable whenever it is received.

The tax exemption referred to above, comes with certain constraints. The Income Tax Act requires that a *bona fide* fund is set up. It requires that this fund is set up under a trust which may not be revoked at will; that is, it must be administered by trustees. Within a growing number of companies, these trustees include at least one or sometimes two members of staff. There is therefore participation in the management of the fund by ordinary rank and file workers or people appointed by the rank and file.

## II. TYPES OF SCHEMES

For convenience, pension schemes may be placed under two broad headings for purposes of analyzing their existing and potential contribution to the supply of investment resources. There are the private sector pension schemes which fall into three groups, the public sector pension scheme which is comprised of two segments and the National Insurance Scheme.

Private sector pension schemes fall under three broad headings. These are the Defined Contribution Plan (Money Purchase) the Defined Benefit Plan and a loose group of non-contributory pension plan, a group which has been dwindling in importance.

## 1. The Defined Contribution Plan

Under this Plan, contributions are a fixed percentage of the employees earnings. Whatever is the percentage of the employees contribution, it is matched by the employer. The law allows for a maximum contribution of 10.0 per cent of the worker's pay, by both contributors. In fact, contributions range from 5.0 per cent to 10.0 per cent.

The pension benefit to be received by the contributor is not specified in advance. It is based on the pool of funds contributed by the parties plus the income earned from the investment of the funds accumulated. Each retiree's benefit is computed at the point in time when he retires.

The fund is so structured that the employer is placed in a position to compute the cost of providing the pension benefit in as much as the employers contribution is a fixed percentage of the payroll. However, for the worker, there is a major draw-back in this type of scheme. He does not know what the actual pension receivable at retirement will be. On this basis, the retiree is not placed in a position under this scheme to determine the adequacy of the pension to be received upon retirement. The pensioner could therefore face a difficulty when he retires.

At 1991 some 45.0 per cent of pension funds within the private sector fell within the Defined Contribution (Money Purchase) Plan.

## 2. Defined Benefit Plan

The second type of private sector pension plan, the *Defined Benefit Plan*, takes several forms. Under this plan, the benefits to be provided by the employer, are specified. The package of benefits may be either a specific percentage of the pensionable annual emoluments of the employee, for each year of service within the firm or for each year of membership in the pension plan. The annual emoluments of the member of the fund, for purposes of computing the pension benefits, is the sum of basic pay plus hous-

ing allowances which may be defined as personal allowances received during each year of employment or each year of membership of the fund. It may be defined also as the average earnings during a specified period immediately preceding retirement or total emoluments for the final year prior to retirement.

This is a non-contributory fund in as much as the employee or member is not required to make a contribution to the resources of the Fund.

Unlike the Defined Contribution Plan, the employer must rely upon periodic evaluation of the cost of the scheme by actuaries to determine the cost of providing the benefits which he has undertaken to provide. This is the situation faced by the employer despite the fact that the benefit to the employee/member is defined in advance. When the employee goes on retirement, the funds must be found to purchase that pension for him, based on an agreed formula.

In the Defined Benefit Scheme, any sort of deficiency in the funding arrangement, is usually made good by the employer and the employer has to carry any deficiency as a liability and restore the plan to its solvency in due course.

### 3. The National Insurance Scheme

This is by far the largest Pension Fund in Jamaica. It was established in 1966 under the National Insurance Act. It applies to every person who, on or after the appointment day, being over the age of 18 and under retirement age and having fulfilled such conditions as may be prescribed as to domicile or residence in Jamaica, or is in such employment inside Jamaica as is specified by the Act. The membership of the Fund at 1991 stood at approximately 650,000.

It is provided by the Act that all members of the Fund "shall be liable to pay weekly flat rate contributions at the rate specified by the Act. It is stipulated also that every employer shall be liable to pay in respect of that employed person, weekly flat rate contributions at the rate specified. Self employed persons are also liable to pay weekly flat rate contributions at rates specified.

Total contribution to the Fund amounted to US\$11.72 million in 1991. The cumulated value of the Fund's investments at 1991 was US\$131.25 billion.

Employees contribution to the Fund rose from US\$5.25 million in 1972 to US\$5.86 million in 1991. This rise in the collections to the Fund reflects inflation in the growth of the employed labour force, increases in contribution rates as well as increases in the nominal income of wage earners.

The benefits to the Fund have undergone a number of revisions over the years. The benefits under the Fund fall under two broad headings: general benefits and employment benefits. The main elements which relate specifically to pensions are the old age pension which in 1991 accounted for some 63.5 per cent of the total benefits provided.

The management of the National Insurance Fund is centralized in as much as it is the responsibility of the Fund's Board of Directors and the Ministry of Labour, Welfare and Sport. The overall contribution of the National Insurance Scheme to the supply of investment resources and the extent of the capitalization of the Fund are discussed at a later stage in this report<sup>1</sup>. Such issues as the adequacy of the benefits provided to contributors and the scope for improvements in these benefits will be mentioned but not analyzed in this report.

#### 4. Central Government's Pension Plan

The plan covers all persons on the civil service establishment. The persons embraced by the benefits payable, among other factors, are stipulated by the Pensions Act of 1947. This plan is inclusive also of members of the local government services, as well as members of the police force, the army, nurses, teachers and parliamentarians. There are separate Acts which stipulate the benefits to participants and the coverage in respect of each of these categories of employees. As at 1991, a total of 94,100 persons are covered by this plan.

The government's pension plan is non-contributory in as much as employees are not called upon to contribute directly to its resources. Instead, members of the Plan receive benefits from general revenue or income of government, without funds having been amassed in advance by employees, employers or both. These pension payments are therefore a direct charge on the Consolidated Fund.

---

<sup>1</sup> The National Insurance Act: Part II, Section 3 (i).

Table II.1  
NATIONAL INSURANCE FUND CONTRIBUTION RATES AND SCALES OF BENEFITS

Benefit	Scale of benefits (US\$)			Salary scale	Contribution rates (US\$)	
	Rate as at April 1989	Rate as at April 1990	Rate as at Oct. 1991		Employee contribution	Employer contribution
a) Old age invalidity flat rate widow's/widower's full	\$4.92	\$5.30	\$3.75		<i>Rate as at April 1980</i>	
b) Old age, invalidity widow's/widower's "3/4" rate	\$4.67	\$5.10	\$3.64	Weekly > \$83.33 per wk	2.03	2.08
c) Old age, invalidity "1/2" rate	\$4.51	\$4.93	\$3.56	Monthly (4 Mondays) > \$361.11 per mth	8.75	8.97
d) Sugar workers	\$4.43	\$4.85	\$3.53	Monthly (5 Mondays) > \$361.11 per mth	8.83	9.11
e) Orphans & special child's	\$8.20	\$5.33	\$6.25		<i>Rate as at April 1 1990</i>	
f) Funeral grant	\$245.90	\$266.67	\$187.50	One tiered system	2.5% of gross salary	2.5% of gross salary
g) Increases for spouses	\$1.64	\$1.60	\$1.25			
h) Wage related pension	\$1.64	\$1.60	\$1.25			

Note: NIS Contribution is collected to the nearest dollar, e.g. on a salary of US\$9.41 weekly, National Insurance contributions would be collected on US\$9.00 only. National Insurance contribution payable on this amount would be employee at 2.5% would be US\$0.23, employer at 2.5% would be US\$0.23.

Source: 1) Economic and Social Survey (Planning Institute of Jamaica).

2) Ministry of Labour, Welfare and Sports.



The basic benefit to the pensioner under the Government Pension Scheme is a maximum of two-thirds of the highest pensionable emoluments drawn by the pensioner at any time in the course of this service. Full pension is payable if the individual retires after thirty-three and a third years of service.

Total emoluments is here defined as salary plus personal allowance plus housing allowance. It is exclusive of duty allowance and entertainment allowance. It should be pointed out here that this definition of emoluments has had serious implications for some groups of government pensioners, in as much as housing allowance is received by only a small group of civil servants. For the majority of the government pensioners therefore, emoluments for pension purposes is restricted to basic pay.

## 5. Provident Fund

This Fund is contributory. The rates of contribution by the employer (the government) and the employees are set by government on the basis of the provisions of the Provident Fund Act.

Members of this Fund fall within the category of government employees who hold offices which have been declared by the relevant Minister of Government by notification published in the Gazette to be non-pensionable offices for the purpose of the Pension's Act (1947).

## 6. Fixed Contribution and Fixed Benefits Scheme

### a. The Present Situation

Currently, 82 per cent of the members of pension funds in the country participate in schemes which provide for fixed contributions and which provide fixed benefits. All members of the National Insurance Scheme, for example, fall within this category. This scheme, has operated from its very outset on the basis of fixed contributions and fixed benefits with both being subject to revisions from time to time. The schedule of benefits and the employer/employee contributions are set out in Table II.1 above.

All members of the pension schemes operated by government with the exception of government workers who receive benefits under the Provident Fund Act, fall within the non-contributory category. As has been

observed above, members of government operated pension schemes do not make explicit contributions to the schemes.

However, it is often argued by the Association of Government Pensioners and others that in a sense, members of these government pension schemes do contribute to the pool of funds from which pensions are paid and which funds reside within the Consolidated Fund. The contribution made by such persons may be referred to as income foregone. That is, the almost conscious and deliberate acceptance of relatively low pay scales as a trade-off for greater job security and a pension which is payable at the end of a worker's period of service.

This is the largest non-contributory pension scheme in Jamaica at this time. There are a few small firms within the private sector which provide pensions to their workers on a non-contributory basis. In all the other schemes, including schemes within the public sector, the member of the pension fund makes a contribution to the resources of the fund. It will be seen, therefore, that most pension funds in Jamaica, including the National Insurance Scheme, are contributory.

The benefits paid by public and private sector pension schemes in Jamaica including the National Insurance Scheme, are more or less fixed. There are also fixed benefits under one of the principal private sector schemes the Defined Benefit Plan. This Scheme provides for payment to its members equivalent of two-thirds of the pay which they received at the date of retirement. These benefits are, or part thereof may be received as a lumpsum payment, up to a maximum of US\$2,252.

### III. COVERAGE

Pension funds in Jamaica currently covers some 71.6 per cent of the total work-force. As will be seen from Table III.1 the size of membership of pension funds is substantially influenced, at this time, by the existence and the *modus operandi* of the National Insurance Scheme.

The National Insurance Fund is inclusive of workers engaged within the public and private sectors. As its membership is comprised of all employed persons within Jamaica including self employed persons, its membership is inclusive of members of all other pension funds.

Table III.1  
STRUCTURE OF MEMBERSHIP OF PENSION FUNDS

	1989	1991
National Insurance Fund	- 600,000	- 650,000
Government Pension Funds <sup>1</sup>	63,600	79,100
Private Sector Schemes	n.a.	127,272
Total <sup>2</sup> (Excluding Members of the National Insurance Fund)	n.a.	206,372

<sup>1</sup> Excludes Non-Pensionable Staff.

<sup>2</sup> Excludes Self-employed Workers.

It will be seen therefore, that there is dual coverage by way of pension schemes for 127,272<sup>2</sup> employees within the private sector and 79,100 employees within the public sector. This means therefore, that the only set of employees who do not enjoy dual coverage by way of their being members of at least two pension schemes are those employees in the private sector who are not members of schemes established and operated by private sector entities or who are employed by private sector entities which do not operate pension schemes for their employees.

### 1. Expansion of Coverage

The scope for expansion of the number of participants in pension funds is provided by:

- a) the difference between the employed work-force and the numbers currently covered by public sector pension funds
- b) the size of the unemployed labour force
- c) the difference between total employment by private sector entities (non-public sector employment) and the existing membership of private sector pension funds.

Justification for added efforts to expand the membership of private sector pension funds is provided by the apparent inadequacy of the benefits provided by the National Insurance Scheme to which all employed persons belong and from which they received pension benefits.

<sup>2</sup> Based on 1991 data-base.

Table III.2  
**TOTAL LABOUR FORCE BY AGE GROUP (1980-1991)**  
 (Total labour force '000)

Age group	1980	1981	1982	1983	1984	1985
14 - 19	119.9	116.4	124.5	121.6	111.8	119.8
20 - 24	173.3	171.0	182.1	187.4	180.8	201.0
25 - 34	224.0	216.9	222.6	234.5	242.4	257.7
35 - 44	158.9	153.1	153.3	159.3	164.1	165.5
45 - 54	132.5	123.6	123.2	120.8	127.7	131.3
55 - 64	107.6	100.8	103.8	103.7	84.3	95.3
65 & over	75.1	72.9	69.9	72.8	67.2	71.9
Total	991.3	1,610.8	979.4	1,000.1	978.3	1,042.5
Age group	1986	1987	1988	1989	1990	1991
14 - 19	122.3	117.3	115.9	119.0	109.0	106.2
20 - 24	197.2	197.2	203.7	198.2	196.9	200.8
25 - 34	267.3	267.9	275.4	270.7	271.9	276.6
35 - 44	176.7	177.9	184.3	181.9	183.5	187.7
45 - 54	136.9	143.9	138.8	138.4	141.3	143.3
55 - 64	93.0	99.4	93.5	91.7	94.0	95.8
65 & over	65.7	66.2	65.9	63.1	61.9	62.2
Total	1,059.1	1,069.8	1,077.5	1,063.0	1,058.5	1,072.6

Table III.3  
**EMPLOYED LABOUR FORCE BY AGE GROUP (1980-1991)**  
 (Employed labour force '000)

Age group	1980	1981	1982	1983	1984	1985
14 - 19	-	49.0	51.5	52.9	52.9	55.5
20 - 24	-	98.3	100.0	108.7	110.0	118.2
25 - 34	-	166.8	167.3	182.5	197.9	199.1
35 - 44	-	128.9	127.7	136.7	146.8	140.2
45 - 54	-	107.6	109.0	111.3	115.6	116.0
55 - 64	-	89.8	90.8	86.3	87.2	86.2
65 & over	-	67.4	64.3	64.2	68.7	66.6
Total	-	707.8	710.6	742.6	779.1	781.8
Age group	1986	1987	1988	1989	1990	1991
14 - 19	59.5	61.6	64.0	68.4	67.7	64.6
20 - 24	124.0	129.4	140.3	139.4	144.5	149.9
25 - 34	205.7	213.9	225.3	24.1	231.4	236.9

Table III.3 (Continuation)

Age group	1986	1987	1988	1989	1990	1991
35 - 44	151.6	154.8	164.0	164.5	169.0	171.2
45 - 54	121.8	131.7	128.3	127.6	133.2	133.5
55 - 64	83.8	90.0	88.6	86.5	90.2	91.3
65 & over	62.2	68.3	63.8	61.4	60.5	60.4
Total	808.6	849.7	874.3	871.9	896.5	907.8

Note: Figures for 1980 could not be ascertained.

Source: Labour Survey.

#### IV. WORKERS' INTEREST IN PENSION FUNDS

In Jamaica today, interest in pension funds and in benefits of those pension funds is very low. This is so because Jamaican workers are relatively young and in general, people retire at a relatively young age. It was seen from the data in Table III.2 that 71.9 per cent of the labour force at 1991 was below age 45 years.

The relatively early retirement age of Jamaican workers contributes to the long period over which inflation effectively erodes the workers' pension benefits. The fact is that over 40.0 per cent of government pensioners have been on pension for over 15 years. It means that the pension money, when paid to the pensioner, will have very little in terms of real value.

The single-most important ingredient to the stimulation of interest in these schemes could be provided by way of the establishment of mechanisms for the improvement of pension benefits on a basis which preserves the real value of the pension over time. This is particularly important in an environment in which high inflation exists as an important characteristic of the economy.

The Jamaican economy over the years, has quite definitely moved into the very high inflation mode. In the last two years, the inflation rate has moved from double digit to triple digit rates, a development which has brought into very sharp focus, issues pertaining to the adequacy of pay in real terms and workers' benefits generally. The foregoing suggest therefore, that pension benefits should be stated in nominal terms and should be revised annually or periodically on the basis of a procedure which pre-

serves or improves the real benefit of the pension. This is quite clearly a movement towards some type of indexation system.

There have been no revolutionary changes in pension schemes since the establishment of the public sector pension schemes although the establishment of the National Insurance Fund must be seen as a major step forward. Due to this fact, the complaint by government pensioners about the inadequacy of these pensions has become louder over the years. Pensioners in the private sector do have complaints also, concerning the adequacy of their pension schemes and the wide differences in treatment as between public sector and private sector pensions.

Private sector pensioners are not allowed to get the increases in benefits which pensioners within the public sector receive. This is so partly because the law governing these schemes stipulate that pensioners in the private sector may not get more than two thirds of their emoluments as pension. The law does not say two thirds of salary at the time when the member retires. It says that the pension should not exceed two thirds of the emoluments which were received at the time when the pensioner retires. This is the basis on which it is administered. This means that an employee in a private enterprise who retired 20 years ago on two thirds of his emoluments is not eligible for an increase in his pension at any stage during his retirement years.

There are therefore some inequities, even in the few pieces of legislation that exist, in how they relate to private sector pension schemes as opposed to schemes relevant to people who retire under one of the statutory laws and in which the pension arises under one of these laws. A civil servant can get an increase in his pension and nobody looks back to see the size of the increase relative to what he was getting during his first year as a pensioner.

There are cases where private sector pensioners receive increases on pension benefits after retirement, payable from an approved pension fund. In reality, the managers of these private sector funds (trustees) are disobeying the Income Tax Act when they grant such increases in pensioners' benefits subsequent to retirement. However, the office of the Commissioner of Income Tax has tended to allow these increases because they recognize that in truth and in fact, pension benefits are inadequate. This is one of the evidences of the need to change the system as it exists currently.

Further evidences of inequities in the pension system is provided by the limitation on lumpsum payments under private sector pension plans. Lumpsum amounts exceeding US\$2,252 may not be paid under these schemes. This is regarded by many as a serious inequity when compared to the public sector which is not subject to a ceiling on lump-sum payments. Members of private sector pension schemes feel that this is a gross inequity which should be addressed as a matter of urgency.

### 1. Indexation

There are some organizations which have advocated that in order to preserve the already inadequate benefits which pensioners receive, pensions should be indexed to the cost of living. As a compromise, it has been suggested that if data inadequacy renders the construction of an indexed pension system impossible, a system based on changes in the salaries in respect of similar positions from which a person retires, could be instituted.

Available evidence suggests that the issue of the preservation of pension benefits and the failure thus far to find an appropriate mechanism to preserve the real value of these benefits, is an issue which has had a significant effect on the outlook of pensioners and prospective pensioners regarding the importance of pension schemes. There is one school of thought which maintains that if indexed pension schemes were explicitly developed and administered within an administrative framework, this would go a far way in generating interest in pension schemes, among the work-force.

In this regard, reference should be made to the U.K and other advanced societies, where indexed benefits are in place. These schemes are designed to keep benefits in line with movements in the Consumer Price Index.

It is believed that in 15 years, Jamaica would have approached the stage where there will be a number of pensioners entitled to twenty and thirty years of pension. This fact will place even greater pressure on government and on firms to revise pension plans on a basis which preserves/restores the real value of pensions.

While the authorities have acknowledged that there is a moral res-

possibility to preserve the original purchasing capacity of the pensioner, there has been no specific action taken to ensure this. The pension given, is based on a formula which assumes that the pensioner does not have to go to work every day any more. As such, they do not incur the normal daily expenses such as transportation. Therefore, the pensioner ought to be able to maintain a reasonable standard of living on the basis of two thirds of his salary. What the pensioner is given, therefore, must be acknowledged as a purchasing capacity. However, there is no mechanism in place to ensure the preservation of the value of pensions and the maintenance of their purchasing capacity.

## V. PENSION FUNDS AS INVESTMENT RESOURCES

The data in Table V.I (A & B) represents a summary of the position regarding resources in all forms of pension funds within the public and the private sectors. The data describe, also, the pattern of allocation of these resources among the various investment instruments within the public and private sectors as well as the overall growth trend of these investment resources during the last three years.

The growth in the pool over the last two or three years, looked at in nominal terms, and stated in terms of Jamaican dollars, was undoubtedly quite phenomenal. (See Appendix II) Account must be taken of the fact that this growth in the pool as described in Table V.I (A & B), was in large part affected by the hyper-inflation experienced by the economy during this period, thus the steep upward movement in nominal income during the period. When the pool is stated in terms of United States dollars, a better picture emerges.

The size of the resources within these pension funds will be looked at below, in relation to overall investment requirements within the economy and the pattern of funding of investments during the last five years. Our concern in this section of the report is to assess the prospects for expansion of the contribution of pension funds to total investment resources.

The components of the total investment pool, the pattern of allocation of resources within the private sector's pension fund pool compared



with the pattern relating to the public sector pool are identified and analysed in this section. A close look is taken at private sector investment vehicles. A comparison is made of the structure of the allocation of private sector investment resources managed by the insurance companies with the pattern of allocation of investment resources managed by the National Insurance Fund.

Table VI.A  
SCHEDULE OF INVESTMENT OF TOTAL PENSION FUND RESOURCES  
(US\$M)

Year	Ordinary & Pref. stocks	Govt. securities	Other securities	Real Est. & mortgage	Grand total
1980	0.63	213.40	11.90	1.30	227.20
1981	16.20	243.60	49.10	36.50	345.30
1982	43.70	285.50	44.90	43.40	417.50
1983	24.30	374.10	81.30	80.70	560.50
1984	21.10	200.90	60.90	80.60	363.50
1985	18.10	150.40	45.40	64.20	375.10
1986	24.30	176.50	29.20	60.50	290.50
1987	26.70	194.80	28.70	100.50	350.90
1988	29.20	214.80	36.10	144.40	424.60
1989	46.20	197.20	91.70	232.40	567.40
1990	48.50	168.40	55.20	283.60	555.60
1991	55.30	89.10	68.30	211.50	424.10

Notes: 1) Other securities includes unit trust; bonds and debentures; policy loans and fixed deposits.

2) Investment of life insurance pension funds was raised by a factor of 0.55 in order to arrive at total for the private sector. (This was based on the assumption that life insurance companies operate approximately 55 per cent of total private sector pension funds).

3) Conversion factors in Appendix VII used to denominate in US\$.

Source: 1) Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life.

2) National Insurance Fund.

It must be emphasized that the data in Table V.1 (B) merely describes and reflects the investment instruments which have been used in the efforts to maximize the returns secured from the investment of pension funds by the various facilities.

Table VI.B  
**DETAILED SCHEDULE OF INVESTMENTS OF  
 TOTAL PENSION FUND RESOURCES (1989-1991)**  
 (US\$M)

	1989	1990	1991
Ordinary & pref. stocks	46.2	48.5	55.3
T'Bills	22.7	41.0	28.5
CD's	-	7.7	20.7
L.R.S.	178.2	153.5	79.6
Unit trust	3.0	2.0	2.3
Bonds	5.2	5.4	4.1
Other securities	80.0	14.0	21.7
Real est. & mortg.	232.1	283.4	212.1
Grand total	567.4	555.6	424.1

Notes: 1) Other securities include debentures; policy loans and fixed deposits.

2) Break-down for CD's was provided only by N.I.S. Fund.

Source: 1) Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life; Island Life Insurance Company Limited and Crown Eagle.

2) National Insurance Fund.

The data do not give a clear picture of the extent to which pension funds, whether generated within the public sector, that is, the National Insurance Fund or generated within the private sector investment funds, have gone toward capital formation or real investments within the domestic economy. The dilemma which emerges here is quite clear when the investment instruments issued by the public sector are examined. These are: the Local Registered Stock, the Bank of Jamaica's Certificates of Deposit and Treasury Bills auctioned by the Bank of Jamaica on behalf of the Ministry of Finance of Jamaica. The funds which are collected through the issue of Certificates of Deposit are very clearly not investment resources. These are monetary resources which have been taken out of the system by the Bank of Jamaica and which are sterilized through appropriate processes within the Bank of Jamaica. These funds therefore, do not go towards capital formation. However, the pension funds which purchased them would have earned substantial income from such purchases. The pur-

chase of these monetary instruments by Pension Funds is a clear misuse of investment resources.

In the case of the procurement of Treasury Bills by these Funds, again the picture is blurred. It is not clear whether the resources which were transferred from the pension funds to the Consolidated Fund of the Ministry of Finance, did in fact go towards the real investment process. The indications are that most of the funds so transferred through the Treasury Bill instrument would have gone towards meeting the bridging finance requirements of the Ministry of Finance. A significant portion of these resources would have gone to consumption and housekeeping expenditures. Resources for public sector investment purposes would have been relatively minimal when the total picture is taken into consideration. Now that Treasury Bills of varying maturities are being used in order to contract liquidity, a replacement for Bank of Jamaica's Certificate of Deposit, the Treasury Bill's role as a diverter of investment resources has become even more explicit.

In the case of the Local Registered Stock which is a long-term instrument, it can be inferred that resources taken in from pension funds through the sale of this instrument would have gone substantially to capital works within the public sector. However, the fact that the funds went into the Consolidated Fund of the Ministry of Finance and were not, in fact, earmarked specifically for investment purposes, suggest that portions of these resources could have gone towards public sector consumption expenditure. In order to facilitate the analysis in this report however, it is assumed that all allocations through the purchase of the Local Registered Stock went to capital formation activities within the public sector.

The picture is hardly clearer when a look is taken at the extent to which pension fund resources invested or used for the procurement of public sector/private sector investment instruments would have gone towards real capital formation. The picture is blurred largely because of the fact that in the last three or four years, the divestment of public sector enterprises and the transfer of ownership of large enterprises from the public sector to the private sector, has been a major operation of government. The insurance companies have become significant participants in this process. This means that they would have used resources from pension funds in the procurement of government assets in so far as they have procured

these assets. These allocations do not add to the capital stock. They do represent therefore, a diversion of pension fund resources from investment (capital formation) activities to non-investment activities.

The outlays on tourism can be regarded as resources or outlays in respect of public sector divestment activities. It means therefore, that these resources did not go towards the formation of new capital except and only in so far as hotels and other properties purchased by the insurance companies had to be refurbished and expanded. They do constitute, therefore, part of the diversion of investment resources to non-investment activities.

In the case of mortgages and outlays related thereto, the best assumption that can be made, given the lack of clarity of the data, is that a substantial portion of these resources went towards the building of houses and office facilities. A substantial portion of these facilities was built by the insurance companies themselves. They are therefore included in the broad definition of investment resources.

Based on the foregoing, it will be seen that of the total pension fund resources of US\$425 million at 1991 only US\$294 million would have gone to actual investment activities. Some US\$51.3 million of the balance went to the facilitation of ownership changes or privatization; US\$20.7 million went into the process by which the contraction of liquidity is effected; and US\$28.4 million to the facilitation of public sector consumption. The evidence supports the conclusion therefore, that the majority of the pension fund resources accumulated up to 1991, went towards non-capital formation activities. The efforts to have pension funds play a larger part in real investment funding must embrace efforts or strategies for ensuring the allocation of a much larger percentage of the total pension fund pool to genuine investment activities and the switch of these resources from consumption or public sector housekeeping activities to investment activities.

## VI. INVESTMENT FINANCING REQUIREMENTS

In formulating strategies for stimulating and sustaining domestic investment activity, the critical constraints on domestic investment activity must be highlighted. Failure to do so may give rise to an under-estimation of

the requirements for achieving buoyancy in domestic investment activities. The constraints include the adequacy of foreign exchange supply, a factor which determines the extent to which the economy's requirements for imported capital goods may be satisfied; the adequacy of skills supply and the adequacy of supply of domestic financial resources (national savings) which is a necessary, but not a sufficient requirement for the expansion of local investment activities.

Unlike the matured and semi-matured economies, Jamaica is not able to convert its pool of savings into domestic investment without lifting the overall level of its foreign exchange supply or without reducing the usage of foreign exchange for non-investment purposes. This is the situation on account of the fact that the Jamaican economy is not a producer of capital goods. It is imperative that capital goods be imported before capital formation activities are undertaken.

There were periods in the Jamaican economy however, during which the expansion of foreign exchange supply was not the most important requirement for the achievement and maintenance of targeted investment levels within the public sector. In the last ten years, there were periods during which Jamaica was confronted with situations in which investment activities within the public sector was constrained by the shortage of Jamaican dollars or local investment resources. During these periods, the public sector which accounted for some 60.0 per cent of total domestic investment, failed to utilize foreign exchange resources in its investment pipeline, on account of the fact that the ceiling placed on the usage of bank credit by the public sector and the targeted reduction of the fiscal deficit, limited the quantum of Jamaican dollars which was available to the public sector investment programme. This resulted in under-usage of the pool of foreign exchange resources supplied primarily by the international lending agencies and under-performance of investment. However, these occurrences were exceptional. For most of the period under review, the level of foreign exchange supply was the most critical constraint on investment.

The foreign exchange constraint on domestic investment makes it virtually impossible for any initiative aimed at increasing domestic financial resources for investment expansion, to be restricted to efforts directed at expanding domestic savings and contracting domestic consumption. However, where imports represent a significant percentage of total consumer

goods supply, policies for the restraint of domestic consumption automatically contribute to the easing of the foreign exchange constraint. Policies for constraining domestic consumption results in a fall in the level and/or pace of growth of consumer goods imports and an increase in the availability of foreign exchange for the importation of capital goods.

Schemes for lifting the level of pension fund resources could serve to induce a reduction in government and private consumption expenditure, certainly during the early phases of the execution of this programme. Some of these initiatives, including their consequences are set out in Section VIII.

Table VI.1  
GROSS ACCUMULATION  
(US\$m)

Items	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Increase in stocks	38.4	64.9	28.3	54.6	47.0	45.7	25.9	29.1	17.9	7.7
Gross fixed cap. formation	383.4	502.0	583.9	652.9	507.9	460.9	442.1	644.5	884.6	1,066.1
Purch. of intan- gible assets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross accumulation	421.8	566.9	612.2	707.5	554.8	506.7	468.0	673.6	902.5	1,073.8
Financing of gross accumulation										
Savings	36.7	-7.9	-34.5	96.6	50.1	-6.0	175.2	212.3	559.5	557.6
Consumption of fixed capital	234.2	248.4	267.3	285.0	222.5	193.3	208.8	238.7	249.3	286.6
Capital transfers for R.O.W.	8.9	0.9	14.2	5.5	12.3	6.6	55.5	46.6	69.7	135.4
Net borrowing from R.O.W.	141.9	325.5	355.3	320.4	269.9	312.8	28.5	176.0	24.0	94.1
Gross accumulation	421.7	566.9	612.2	707.5	554.8	506.7	468.0	673.6	902.5	1,073.8

Note: At the time of writing, data for 1990 & 1991 were not available.

Source: National Income & Product Report (Statistical Institute of Jamaica) (1989).

The data in Table VI.1 show that in 1989, gross investment which amounted to US\$1.07 billion had substantial support from external savings. Transfers from overseas and net external borrowing, accounted for 21.4 per

cent of total investment financing. National saving accounted for 51.9 per cent of total investment resources used in that year. Pension fund resources generated that year was the equivalent of 21.0 per cent of total national saving that year. This is one of the measures of the extent to which pension funds went to non-investment activities during the period.

The comparison of the total pension fund pool of US\$425 million in 1991 with the US\$294 million which was used up within the investment process in that year underscores the point that there is substantial scope for raising the level of domestic investment financing. The indications are that import capacity permitting, the level of domestic investment could be raised appreciably through the diversion of that portion of pension funds which currently goes to non-investment activities, to genuine capital formation activities.

The years of under-investment within the Jamaican economy now make it a pressing requirement, especially within export related activities, that the level of investment be increased quite dramatically. The capital stock in a sector such as manufacturing is outmoded and that sector's ability to compete has diminished. In light of this fact, a lifting of the investment to Gross Domestic Product ratio for the economy as a whole, from 29.3 per cent (1991) to some 35.0 per cent by 1993 and 40.0 per cent by 1994. This would give rise to a very strong increase in the demand for local investment resources.

The value of investment activities would rise to J\$16,851.7 billion or US\$759.0 million if the foreign financing to domestic financing ratio which applied throughout the 1985 to 1989 period were applied in respect of 1993/94, the domestic component of total investment financing resources would need to rise by some J\$5.5 billion or US\$247.7 million per annum. The impact of the reforms of the system of pension funds in Jamaica on the level of supply of domestic investment resources is assessed in Section VIII. The foreign exchange implications of the attainment of a level of investment activity implied by the availability of domestic investment resources is indicated also in this Section.

## VII. MANAGEMENT OF PENSION FUNDS

In considering the investment resources generated by pension funds, all the people who are involved must be considered. There are the trustees, the employees, the employers and the principal investment manager. They all have different ideas of what the investment should achieve.

### 1. Trustees

It is up to the trustees to set the specific targets. They tell the investment manager what the objectives should be. So the trustees are the key people. They are looking after the trust and the interest of beneficiaries. The trustees are therefore the people who exercise control and are ultimately responsible for all that happens to the scheme. The trustee may be an institution. The trustees take decisions which are always binding.

It may be found that the employees have representatives on the team of trustees. That is common and is in fact becoming more popular. What trustees tend to do, however, is to delegate the investment function. Trustees normally do not deal with the day to day investments of a Pension Fund. They tend to delegate the responsibility to investment managers. But they maintain a very close interest by having quarterly or monthly meetings. They examine the assets and the returns and assess what the managers are doing with the funds.

The trustees take expert advice in the process of undertaking their responsibilities. They are not expected to be experts in investment. They are neither expert accountants nor expert actuaries. They are expected to obtain advice, consider the advice and then make decisions.

Experience has emphasized the importance of trustees' understanding of their responsibility in respect of the administration of pension plans. It is a fact, that in a number of cases, trustees did not adequately review the pension arrangements that were in place. Consequently, when employees retire, very little could be done to assist them and if anything was done at all, it became very costly and at most times, it was inadequate.



## 2. Pension Fund Managers

Fund managers are primarily life insurance companies. But there are banks which have departments that manage pension funds. There are also Chartered Accountants who manage these funds. Quite a number of companies are managing their own funds in order to reduce the operational costs of the fund.

Life insurance companies tend to deal with all the small schemes. Their expertise lies primarily in the area of pooling of Funds. So there are several small schemes, the assets of which they manage. There are some banks that manage the assets for trustee companies generally.

In a number of instances, investment managers may decide to invest the funds themselves. They may decide to invest in a pool of funds being managed by another set of managers. The investment managers have total powers as to where to place funds. The funds may be widely distributed. Some people use a number of different pension fund managers in order to maximize their returns.

## 3. Allocation of Funds

In the allocation of investment funds, the mix of funds has been such as to ensure that if there are miscalculations in particular areas of investment, this may be compensated by investments in other areas. Real estate, and the stock market have become critical areas for the allocation of these funds. The appropriate mixing of the investment of these funds is critical to the maximization of returns. The significant areas of allocation are: the stock market, Local Registered Stock, Certificates of Deposit, Treasury Bills and real estate.

Home mortgages are not seen as an ideal area for allocating pension funds, especially where subsidized mortgages is a feature of the scheme. The nature of the liability given to the beneficiaries is a factor which restricts the allocation of pension funds to special housing schemes.

For example, the indexation of pensions is not a reality for most schemes. The resources required to make schemes for the indexation of pensions viable, must come from investment surpluses. The maximization of returns from investments of pension funds in order to maximize the returns to

beneficiaries, is of the utmost importance. Hence, the investor does not engage in investments which are very good socially but which have the recipients of pension benefits in constant dispute about the adequacy of their pension.

#### 4. Investment Vehicles

A substantial part of the resources of pension funds within the private sector is invested by insurance companies whose services are engaged as investment managers. The resources of the National Insurance Scheme are invested by the managers of that scheme. Some private sector firms and banks manage the investment of their pension funds.

Small companies have tended to assign insurance companies the responsibility for the management of their pension funds. Firms put schemes in the hands of life insurance companies, not necessarily because they are small. There are large firms which do so because they know their investment manager and they know of an independent entity which has a good corporate image that is taking care of those schemes. An independent investment manager is sometimes used even in very large schemes and those schemes, as I have said, could also use different investment managers just to make sure. Diversification is not only by assets but it is also by investment management.

The insurance companies utilize two vehicles for the investment of pension funds. In what follows, the strategy employed and the quantum of the financial resources handled by these vehicles are outlined.

#### 5. The Deposit Administration Fund

This investment vehicle is widely used. It incorporates the resources of the pension fund into the general fund of the insurance company. The funds which are invested in short-term investments, government long-term paper, real estate and mortgages, are therefore blended with those of the company whose responsibility it is to manage the funds.

This fund which gives guarantees as to capital and income and then declares extra bonuses based on investment performance, is obliged to give exactly what it promises. The capital is guaranteed and the income is gua-

ranted. The investor must therefore ensure that the assets and the investments guarantee the provision of the benefits promised. The assets of this fund tend not to be very sensitive or responsive to inflation. This vehicle, however, offers a fair measure of protection to the pension fund, in as much as the capital invested receives guaranteed returns and the entity which invests the funds is committed to pay a minimum guaranteed yield on the funds.

The observations pertaining to the pattern of investment within the overall pool of funds generated by the various pension funds, apply to the Deposit Administration Fund. It will be seen from the data in Table VII.1 below that the structure of the investment resources within the Deposit Administration Fund is almost similar to the pattern of allocation of the funds within the general pension fund pool.

Table VII.1  
SCHEDULE OF INVESTMENTS FOR DEPOSIT ADMINISTRATION FUNDS  
(US\$M)

	Ordinary shares	Govt. securities	Real estate	Unit trust	Mortgage loan	Policy loan	Other	Total D.A. funds
1980	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1981	8.8	17.3	6.2	1.6	13.8	17.6	10.8	66.1
1982	10.9	18.1	7.5	3.0	16.4	18.2	13.5	77.5
1983	11.9	21.5	15.7	8.9	26.6	29.2	20.5	109.3
1984	10.5	13.2	16.2	3.5	22.9	26.5	17.6	90.0
1985	8.1	6.0	16.6	3.2	12.3	24.0	13.0	63.2
1986	6.4	3.3	13.0	4.0	4.6	13.0	3.8	38.1
1987	7.4	4.6	17.0	4.5	5.3	13.6	5.1	47.5
1988	7.8	6.0	21.4	5.6	6.8	24.9	7.0	59.5
1989	8.6	5.6	27.1	5.9	5.8	24.4	7.8	65.2
1990	8.8	5.7	26.4	3.1	6.2	34.9	3.6	58.7
1991	6.0	2.3	13.1	4.8	3.1	22.2	3.0	34.4

Note: Converted to US\$ by using conversion rates in Appendix VII.

Source: Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life Insurance Company Limited; Island Life Insurance Company Limited & Crown Eagle Life Insurance.

The Local Registered Stock is a much larger component of the overall pension fund pool than it occupies within the Deposit Administration Fund.

This divergence is significantly influenced by the pattern of allocation of investment resources within the National Insurance Fund. For obvious reasons, the Local Registered Stock has always been, and remains the most significant investment instrument used by the National Insurance Fund. This has been the case since the inception of the Fund.

It will be seen from the data in Appendix IV that the funds within the Deposit Administration Fund, managed by the insurance companies, represent as of 1991, some 8.1 per cent of the total pool of pension funds generated within the country. These resources represent, also, 20.3 per cent of the total pool of pension funds generated by private sector firms.

The growth in the relative importance of this fund over the years could be reflective of the fact that the blending of these funds with the general pool of funds of the insurance company for investment purposes, is perhaps a reflection of the view of private sector firms that this is the best guarantee which they do have of the safety of the funds assigned to the companies for their management. The growth in the Fund therefore, could be seen as reflective of the importance attached to the minimization of risks by private sector allocators of these funds.

The picture of growth of the fund becomes far more modest when assessed in United States dollar terms and in constant prices terms. However, notwithstanding the basis of the assessment, the pool of funds handled within the Deposit Administration Fund is significant.

## 6. The Pooled Pension Fund

In this Fund, the trustees take all the investment risk but they get all the returns. Those trustees who opt for the pool fund, would have opted for a higher investment risks. The funds are invested in properties, tourism, and in equities. The focus is on high yielding assets.

Although the funds are much more sensitive to inflation, almost every year, the fund could out-perform inflation. But there are no guarantees that this will be so. The fund could yield a 100.0 per cent return in one year and a 5.0 per cent return the next year. The level of return is obviously dependent on what is happening to the value of the assets. The Company invests the funds separately from its general funds.

The higher level of allocation of resources to the Pooled Fund compa-

red to the Deposit Administration Fund is quite understandable. As is observed above, the risk and the profitability factors are greater in the case of funds allocated on the basis of this investment vehicle.

The data in Table VII.2 show that even this pool of investment resources has grown quite appreciably over the last few years. It will be seen also that despite the focus on high yielding assets, among other factors, the pattern of investment of the resources falling under this Fund is not significantly different from that of the Overall Pension Fund Pool and the Deposit Administration Fund pool. It will be observed however, that in the case of the Pooled Fund, instruments such as the Bank of Jamaica's Certificate of Deposit and the Treasury Bill have occupied a somewhat more significant place than they do in the cases of the Overall Pool and the Deposit Administration Fund. This is merely a reflection of the fact that these are high yielding instruments with a high degree of safety.

Table VII.2  
SCHEDULE OF INVESTMENTS FOR THE POOLED PENSION FUND  
(US\$M)

	Ordinary & pref. stocks	Govt. securities	Other securities	Real Est. & mortgage	Grand total
1980	0.35	14.30	6.50	0.70	21.90
1981	0.07	-	7.00	0.04	7.10
1982	-	-	-	-	0.00
1983	1.40	18.80	11.10	2.10	33.40
1984	1.10	11.30	5.90	5.20	23.50
1985	1.80	6.80	4.70	6.40	19.80
1986	6.90	16.60	5.20	15.80	44.50
1987	7.30	19.50	2.00	33.00	61.80
1988	8.30	29.10	2.30	51.20	91.00
1989	13.40	29.90	1.40	94.90	139.70
1990	15.10	14.90	1.30	123.40	154.50
1991	23.60	6.00	1.20	102.90	133.70

Note: A raising factor of 0.9 was applied to the sample data in order to arrive at the industry totals.

Source: Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life.

## 7. Investment of N.I.S. Funds

These resources are invested outside of the orbit of the insurance industry and are therefore not subject to the operations of the investment vehicles described above. However, during the past three years, there has been a marked change in the pattern and the structure of the investment of these funds, which has seen a gravitation toward the structure of the overall fund.

In 1990, the National Insurance Board was restructured. The posture of investing in the National Insurance Fund resources changed at that time. While there is continued investment in the traditional government instruments, such as the Local Registered Stock, Certificates of Deposit and Treasury Bills, there has also been entrance in such areas as real estate through joint ventures and partnerships and through the acquisition of buildings which complement the activities of the National Insurance Fund. For example, in a number of instances, parish operating offices have been purchased in order to facilitate the day to day operational activities of the fund as well as to provide a base for generating future benefits. National Insurance Funds are also invested in the stock market.

The N.I.S. Fund has been involved also in a few joint venture projects in tourism. In this area there are a few villa type projects and joint venture partnerships in which the N.I.S. Fund is involved with people who are administering other pension funds and with private sector interests who have the expertise in these fields.

The Fund is also engaged in the financing of low income housing. But a limit has been placed on the amount of money which it may put in this type of housing. The point must be underscored that not all of the N.I.S. contributors are persons who are members of other pension schemes. There are some people whose only pension is that which they will receive from the N.I.S. From that perspective, the National Insurance Fund has to take such action as is necessary to accrue the earnings in the most efficient way to pay those future benefits. This is a requirement, even if people were entitled to pension from other sources. The Fund is operating in the same time-frame in the same economic environment and with the same demands of its contributors. So while the Fund participates in the mobilization of a certain amount of investment funds for assisting with

Table VII.3  
 ASSETS OF THE NATIONAL INSURANCE FUND AS AT MARCH 31, 1980-1991  
 (US\$ '000)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Current assets												
Cash at bank	4,212	5,325	331	-36,984	2,249	2,631	7,050	395	2,910	6,022	21,451	
Other assets	23	0	0	0	0	0	0	14,540	20,904	26,626	31,722	
Investments												
Ja. local registered Stk.	187,419	212,235	252,658	300,834	156,313	127,178	140,411	151,042	151,013	132,634	106,116	43,593
Ja. unit trust	39	37	35	32	18	13	13	13	13	11	9	254
Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,784	25,967	13,317
Shares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,218	4,962	3,399
Share proceeds receivable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	102
Certificates of deposit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,733	20,691
TBill/Promissory note	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,333	10,518
Down payment on property	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	386
Cash & bank balance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,210	5,744	4,842
Accrued & outstanding balance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,981
Total assets	187,458	212,272	252,693	300,865	156,331	127,191	140,424	151,055	151,025	194,858	167,865	130,084

Note: Converted to US\$ by using conversion rates in Appendix VII.

Source: Statistical Institute of Jamaica.

the subsidization of mortgages for some of its members, it cannot have a singular role in that respect. Moreover, it may not become engaged in schemes which may diminish its ability to ensure provision of the benefits which it has undertaken to provide.

The majority of persons contribute to the N.I.S., mainly because they have no choice and they do not factor into their own pension arrangements, what they are going to get from the N.I.S. In fact, it is suspected that a number of people do not ensure that they receive their N.I.S. benefits upon retirement. There is, therefore, a substantial amount of money which the Fund does not pay out to people who are eligible for it. As such, the N.I.S. has more capacity for the absorption of investment errors and for participation on programmes of subsidization than is the case with other pension funds.

Throughout the period 1980 to 1988, over 90 per cent of the investment resources within the National Insurance Fund, went into the purchase of locally registered stock. The balance was invested in Jamaica Unit Trust. As will be seen from Table VII.3 however, in 1989, 68 per cent of the total resources of the Fund, down from over 90 per cent, was allocated to the purchase of the Local Registered Stock, with the balance going to the down-payment on property, share purchases and loans. By 1991, the allocation to Local Registered Stock represented 33.5 per cent of the total investment resources which had climbed to over US\$125 million by then, with 24 per cent allocated to the purchase of Certificates of Deposit and Treasury Bills. Certificates of Deposit accounted for some 16 per cent of the total.

It may be concluded therefore, that the National Insurance Scheme which in fact, represents the largest single pool of investment resources in the country at this time, allocated most of the funds acquired to the funding of the Central Government's Budget. Although the instrument by which these funds have been transferred from the National Insurance Fund to the Central Government's Budget and thus to the Consolidated Fund, has been the Local Registered Stock which is the best known government long-term security, it is not clear that a significant portion of the funds which have been so transferred have in fact gone into the capital formation process.

The pattern of allocation of the resources within the National Insurance Fund has changed dramatically during the last three years, with a



growing share going towards short-term bridging finance and the Central Bank's efforts to contract liquidity. This trend makes more explicit, the extent to which National Insurance Resources have gone into non-capital formation activities. It is clear from the data in Table VII.3 that this Fund provides scope for fairly significant changes in the contribution of pension funds to the domestic investment process. The scheme for the full utilization of this scope is explored in Section VIII below.

## 8. Regulatory Authority

There is no overall regulatory authority for pension funds in Jamaica. The Income Tax Act provides for the Commissioner of Income Tax to take an active interest in the operations of pension funds within the private sector but viewed from the standpoint of ensuring that there is no abuse of the tax concession received by funds. The Commissioner's role, therefore is by no means promotional and developmental.

Applications for the operation of pension funds are presented to the Income Tax Department and the processing of such applications is viewed strictly from the tax exemption stand point.

Periodically, in the life of the pension fund, the Commissioner of Income Tax takes steps to ensure that the *bona fide* of the Fund is kept intact. Steps are taken by the Income Tax Commissioner to ensure that changes made to the Fund do not disturb its integrity.

The Commissioner of Income Tax's central focus is on the collection of tax. He is not interested in granting tax exemptions. Yet, the more pension funds there are, the more has to be granted in terms of exemptions.

Each plan must be approved by the Commissioner of Income Tax under an irrevocable trust deed. The applicant must satisfactorily meet all of the stipulations under Section 44 or Section 61 of the Income Tax Act.

The Commissioner is not really giving an exemption. He is there to collect tax. He is not there to exempt tax. So his approval is not something that occupies a lot of time. The system itself in many ways is very slow in its approval of plans. It is not uncommon for applicants to wait for three years to get the approval of a pension scheme from the Income Tax office. The delay is symbolic of the fact that the interpretation of that window is one of tax exemption and nothing more.

The Income Tax Authority which is the competent authority dealing with income tax legislation, sees their job as one in which they ensure that the maximum tax is collected. So what they police really is the contribution levels. This means that firms are not allowed to provide benefits that are not provided for under the law.

The Income Tax Act requires that a *bona fide* fund is set up. It requires that this fund is set up under a trust which may not be revoked at will. As such, the fund *must* be administered by trustees.

The funds generated by the various pension schemes are not administered as a savings pool and linked to the facilitation of investment expansion. This is very much unlike the situation in such countries as the U.K., U.S.A., and Canada.

In cases where the applicant firm requires to apply contribution rates in excess of 10.0 per cent of the employee's income which is the maximum provided for, special approval must be obtained from the Income Tax Commissioner.

The approval system has to do with the trustees complying with certain basic laws that the Government set down. Those laws really have to do with the contribution levels and the submission of an evaluation report.

The experience with the pace of growth of pension funds and the pattern of allocation of resources, suggest that for the realization of the full potential of pension funds as a major provider of long-term investment funds, significant changes are required in the general approach to pension funds and in the administration of such funds. Alternative approaches to the promotion and management of these funds must be placed on the table.

As part of the consideration in justification of the need for a regulatory authority pertaining to pension funds, it must be realized that it is totally up to the companies and their employees to establish pension schemes. There is no legal obligation. The labour unions have played and continue to play an increasing role in sensitizing employers to the need to provide retirement benefits and employee benefits generally. However, this effort remains inadequate. There is the clear need to have established, a framework for the promotion, policing, monitoring and overall management of these funds.

But in as much as it is felt that the employer should be compelled to establish pension arrangements, it must not be overlooked that it is equa-

lly difficult to convince employees that they need to join a pension plan. Workers cannot understand what it is and what it means to be part of a pension plan now. Executives of companies are noted for the same attitude. Both groups feel that retirement is years into the future. As a matter of fact, they feel that they will have assets amounting to millions of dollars when they reach retirement age. As such, they will not need to be covered under a pension arrangement. What appears to be urgently needed in Jamaica is probably an education programme to lead people to believe and to know that pension arrangements are very important.

It is a fact that when the schedule in any company on the cost of the employee's benefits is examined, the surprising thing is that the sickness benefit, where it exists, is costing more than the pension provision. But the sickness benefit is a "now" benefit as opposed to the pension which is putting money aside for the future, for retirement.

Cost considerations are influencing the attitude of the employer. In looking at his payroll, the employer realizes that for every US\$4.5 of salary he pays, he needs additional amounts for N.I.S., the Housing Trust, pension, health, and education (the education tax). So expenses of US\$4.5 become US\$5.9 even before provisions are made for financing schemes for the preservation of pension benefits. These are critical considerations underlying the attitude of employers and providers of benefits under pension schemes.

## 9. Management System

An obvious area of change linked to, or aimed at improvements in pension benefits and the stimulation of interest in pension schemes, thus in the expansion in their contribution to the pool of investment resources is the overall system for managing and monitoring pension funds.

The system for managing pension funds is now comprised of three distinct segments. The recommendations for reform are in fact informed by this segmentation. In the first instance, there is the National Insurance Fund which is managed by a public sector agency. Secondly, there is the Central Government operated pension scheme of which the Provident Fund is an appendage. This scheme is managed on a centralized basis by another Government agency, the Ministry of the Public Service. We have

therefore, two sets of pension funds under public sector management, one applicable to all members of the work-force, and the other applicable to public sector workers only. The third category of pension funds relate to private sector workers. The Income Tax Department, another government agency has overseeing responsibilities for these funds.

The role of the Income Tax Department in relation to private sector pension funds, invites a brief comment. As we have observed, that department's role is not regulatory in a comprehensive sense. It is a role designed to ensure that in so far as firms which operate pension schemes do get benefits by way of income tax exemption, both in respect of resources contributed to the funds and also in respect of investment income, there is no abuse on the part of the recipient firms. They must establish and operate *bona fide* funds and abide by the rules which relate to the operation of such funds. The Income Tax Department has no explicit interest in the stimulation of the growth of such funds. There is an apparent conflict as between that department's objective of maximizing tax collections and the increase in taxes foregone, consequent on the growth of tax exempted pension funds. In the light of this fact, there is the clear need for a new approach to the regulation and administration of private sector pension funds and allocation of the responsibilities.

## VIII. SYSTEM REFORMS

### 1. Replacement Versus Complimentation of Systems

The current pension fund system grew up in an *ad hoc* fashion. It ought therefore to come as no surprise that at 1992 there exists significant scope for systems modification. In fact, the present system could be modified and improved in a number of particulars.

The modifications to the current system should be formulated and implemented on the basis of the critical objectives of increasing the pool of funds generated by insurance funds, as well as, the maximization of the benefits flowing from the augmentation of the pool of funds. It is believed that system changes, if undertaken in an efficient fashion, could achieve the foregoing objectives within a reasonable time-frame.

The reforms under consideration in this work relate to overall management and its impact on the growth of pension funds and the scope for and implications of capitalization of "Pay As You Go" pension systems which currently operate within the country. The impact of the capitalization proposals on the accumulation of investable resources is set out in the final sub-section to this Section of the report.

## 2. A New Authority

The first approach recommended for consideration in any decision aimed at reforming the system for the administration of pension funds, is the one which envisages the establishment of a new regulatory body, the role of which should depart significantly from that of the Department of Income Tax, in as much as it establishes specific requirements for the setting up of pension funds and provides for the operation of those funds within specific guidelines.

The current involvement of the Income Tax Department in the loose regulation of private sector pension funds has come about primarily as a consequence of the tax exemptions accorded to firms specifically in respect of their contribution to these funds and the earnings on pension fund investment. The exemption from income tax which is given to firms on the other hand, could serve to encourage them to establish new pension funds. However, it is difficult to ascertain the extent to which this income tax concession has been an important factor in the growth of these funds. It is reasonable to contend, however, that the difference between the number of employees now covered by private sector pension funds and the numbers currently employed by private sector firms, is clear evidence of the fact that the tax concession is not a sufficient factor in inducing the development of private sector pension funds.

It has been conceded that in so far as reform initiatives are designed merely to keep in place, the current system through which revised pension benefits are paid, the workers within both the public and private sectors face a dilemma. This dilemma must be seen in the fact that all members of the employed labour force are supposed to be members of the National Insurance Fund, whether they are employed within the public sector or the private sector. On the other hand, there are pension funds, in addition

to the National Insurance Fund within the public and the private sectors.

The existence of pension funds, in addition to the National Insurance Fund, within both the private and public sectors and the need to encourage growth and development of private sector pension funds must be seen as clear admission that the size of benefits provided for under the National Insurance Scheme as well as those provided under the public and private sector pension funds is very inadequate. The basic requirement which must be met by any reform of the pension scheme is to enhance the benefits received by pensioners as well as enhance the ability of the funds taken together, to contribute to the financing of capital formation. The reform of this scheme, in order to improve its adequacy on the other hand, would be a monumental task in as much as the majority of the workers in the system would not be in a position to make contributions to the National Insurance Fund at a level and on a basis which would make for adequacy of benefits for all workers within the economy.

One approach to addressing the problem is to continue with a system in which workers maintain dual membership of pension schemes. That is, membership of the National Insurance Scheme, as well as, membership of the government pension scheme where government workers are concerned, or schemes within the private sector where private sector employees are concerned.

The reform may focus therefore, on strategies which are able to induce significant expansion of the scope of the private sector pension schemes in terms of the numbers of workers within the private sector who are members of private sector schemes. In addition, the reforms could be centered around the improvement of the benefits within private and public sector schemes, as well as strategies for the preservation of the real value of the benefits paid to workers within all schemes.

In the case of the expansion of the scope of coverage of schemes, it appears that the most urgent case for such expansion of coverage can be made in respect of schemes within the private sector. The fact is that of 813,600 persons employed within the private sector, schemes within the sector currently cover only 127,000 workers. There is the clear need therefore for the adoption of approaches and strategies aimed at expanding the coverage of private sector schemes. In the case of public sector workers, it is clear from the data in the foregoing table, that there is adequacy of

coverage in terms of numbers of persons covered. There are some 94,100 workers within the public sector, some 79,000 of whom are members of both the National Insurance Scheme and the government pension scheme.

### 3. The Proposal

The reform of the regulatory system applicable to private sector schemes is seen as critical to the expansion of the coverage of the schemes within the private sector. The proposal therefore, is for the establishment of a new regulatory authority which should have responsibility for the operation of schemes within the private sector. This regulatory authority could assume the responsibilities which are currently undertaken by the Income Tax Department in respect of private sector schemes.

The setting up of such a regulatory authority would, in the first instance, speed up the approval process related to private sector schemes. This is likely to happen since the authority would have, as one of its important objectives, a marked increase in the number and size of private sector schemes. This would entail the institution of programmes which ensure that all or most private sector firms establish operational pension funds within a specified period of time.

The regulatory authority could also address the central issue of the preservation of the value of benefits payable to members of pension funds. The authority could participate in the formulation and operation of such indexation schemes or such formulae as are seen to be beneficial or workable.

With respect to the investment of funds generated by schemes within the private sector, it is our position that given the expertise which has been developed within banks and insurance companies over the years, related to the management of investment portfolios and linked to pension funds, these institutions should continue to be responsible to firms for the management of such funds. In those cases where firms are able to undertake their own management of pension funds, they should be allowed to continue to do so.

The regulatory authority however, should establish appropriate guidelines governing the investment of such funds, whether by banks, insurance companies or the firms themselves. The fact is that there are built-

in incentives for the proper management of funds currently in operation. These incentives are discussed above under the review of the *modus operandi* of the investment vehicles operated by the insurance companies and the other financial institutions.

In the final analysis, and given the central concern of the study, it is a question of the mechanism which holds out the best prospect for the augmentation of the pool of resources which could be available for the funding of real investments within the Jamaican economy.

#### 4. Alternative Proposal

An alternative to the system recommended for improving the regulation of pension funds is to anchor the reform on the National Insurance Fund. Since the National Insurance Fund now covers all members of the employed labour force, including self-employed persons, and in light of the fact that one of the basic requirements for the augmentation of pension funds is an increase in the number of participants within private sector funds, on a basis which would see the elimination of the huge gap which currently exists between the number of employees within the private sector and the number currently covered by pension schemes, or involved in private sector pension funds, the National Insurance Scheme with its one hundred per cent coverage of the employed labour force (potentially) would seem to constitute the perfect vehicle for achieving the objectives stipulated. We contend that in order to have the National Insurance Scheme perform the stipulated role, a number of changes in the *modus operandi* of the Fund and in its structure are called for.

The first issue concerns the level of contribution to the Fund. It is proposed that the employees contribution to the Fund be raised to the same level as currently obtains in the case of contributory funds within the private sector. This means, the establishment of a rate of contribution of 5 to 10 per cent of total emoluments. The specific rate applied should perhaps be determined on the basis of the company's and the worker's ability to pay. It is recognised that more often than not, the contribution rate adhered to will be closer to the minimum in the range of 5 to 10 per cent. As is currently the case, employers should make a matching contribution established at the same level as the contribution made by employees.



The benefits under the National Insurance Fund could be established at current levels provided under the Defined Benefit Schemes within the private sector. That is, two-thirds of the total emoluments received by employees at the time when they retire. A benefit could be a defined percentage of the worker's total emoluments or it could be established at the highest emoluments at the time of retirement.

In order to address the issue of the preservation of the value of pensions awarded or the spending capacity of the pension, it is proposed that the issue be addressed on the basis of a formula or procedure which links, in a loose fashion, the nominal value of pensions received to movements in a price index.

It is proposed further, that private sector enterprises should be left free to operate such pension funds as they see fit, the revamping of the National Insurance Fund and the augmentation of its contributions and benefits notwithstanding. An important change however, should be the removal of the tax concession which firms currently receive on the contributions which they make to their pension funds and also on the income which they earn on the investment of pension funds. The removal of these concessions simply take account of the fact that with the new role in which the National Insurance Fund would be cast, private sector pension funds would no longer require incentives in order to induce them to set up and operate pension funds.

With the removal of the tax concession to firms which establish pension funds, the Income Tax Department would no longer be required to supervise and to regulate the operations of such private sector pension funds as are established. The management of such funds would henceforth be left strictly to the firms and the members of the funds.

The National Insurance Fund with its vastly augmented pool of resources, could be required to employ the services of investment managers in order to ensure the maximization of the returns secured from the investment of these resources. This action would be based upon the recognition of the fact that the earnings from the investment of the resources are a critical factor in the capability of the institution to provide the benefits which it has undertaken to give and to preserve the real downstream value of such benefits.

The investment portfolio of the National Insurance Fund could contain

an explicit housing component. Investment in housing could be focused on the maximization of earnings from such investment and the involvement of the Fund in profitable housing development programmes. It could embrace also, a scheme for the provision to the National Housing Trust, the funds it currently collects from what amounts to a 5.0 per cent employment tax<sup>3</sup>. The contribution of the National Housing Trust could then be phased out over-time. This would put contributors to the National Insurance Fund in a better position to pay the proposed increased contribution to the Fund.

It follows logically from the foregoing that part of the implications of the reorganization of the management of pension funds on the foregoing basis, is the review and certainly modification of the *modus operandi* of the National Housing Trust.

## 5. Contributory Funds

We propose that in order to establish a basis on which the benefits which are paid to members of pension funds may be improved and to enhance the credibility of these schemes, all pension funds should be made contributory. This means that the members of the pension funds operated by Central Government (currently the largest single non-contributory fund), should become contributors to their pension fund in the same way that employees covered by the Defined Contribution Plan within the private sector are contributors to their fund.

The conversion of these schemes from the non-contributory to the contributory category would provide the basis for the establishment of a fund from which the adequate benefits are paid. As will be shown below, the existence of a contributory fund could take the government pension system from the position where the payment of obviously inadequate benefits are guaranteed but there is no prospect of meaningful improvements in such benefits.

---

<sup>3</sup> The funding of housing by way of the increase in the cost of labour is not compatible with the objective of reducing the rate of unemployment.

## 6. Fixed Benefits

The issue of the fixity of benefits should also be addressed. The justification for fixing benefits to members of pension funds in advance, is to place them in a position to review, on a continuing basis, the adequacy of the pension which is receivable. On this basis, the members of pension funds are placed in a position to make the issue of adequacy of pension payments one that may be placed on the bargaining table in an explicit fashion. Fixed benefits also place employers in a position to compute the downstream cost of the pension scheme with greater accuracy.

The foregoing makes the case therefore, that as part of the thrust to secure significant improvements in the *modus operandi* of pension schemes within the Jamaican economy and to enhance the level of their contribution to the investment process, there should be an explicit movement of pension funds in the direction of fixity and certainty with respect to both the contributions which members of funds make as well as the benefits which they receive.

## 7. Capitalization of Pension Funds

The government's pension facility is Jamaica's clearest example of a "Pay As You Go" System. As is pointed out above, the funds paid to pensioners are a first charge on the Consolidated Fund. There is no element of capitalization in this system. The Defined Contribution Plan operated by the insurance industry may be seen as a Pay As You Go Scheme. However, it is completely capitalized.

The government's pension scheme is confronted by the same basic constraints which the general budget faces. Faced with these constraints, the approach to pension payment is one in which increases in pension benefits are in a sense tied entirely to the government's taxation and overall revenue earning capacity. Pension payments therefore, constitute just another line item within the Fiscal Budget.

The objective should be to remove pension resources and pension payments from recurrent budget operations and to convert them into an item linked to capital budget operation. A number of important steps are required for this to take place. In the first instance, the funds earmarked

for current and potential pension payments should be taken out of the Consolidated Fund. The amount to be taken out could be the equivalent of 5.0 per cent to 10 per cent of the government's annual payroll<sup>4</sup>. The funds so provided each year could be placed in an investment fund which is specific to pension payments (a pension fund). These resources in turn could be used to purchase both public sector and private sector investment instruments: including the Local Registered Stock, other long-term bonds issued by both sectors, mortgages, as well as, equity financing in respect of new enterprises. In so far as the pool is used to procure government's long-term bonds, the potential budget financing gap arising from the creation of this fund would have been reduced. The earnings from these investments should go into the pension pool. These earnings, along with the annual payments into the investment fund by Government, would constitute the pool of resources which go towards the payment to government workers of pension benefits.

The government may wish to depart even further from established practice by converting the government's pension system from being a non-contributory to a contributory system, thus placing it on the same footing as the defined contribution pension fund within the private sector, the National Insurance Fund and the Provident Fund. This means that the employee or pension fund member would be called upon to pay a specific percentage of his earnings into the fund with a matching amount paid in by government. As the Provident Fund which applies to some government workers operates on this basis, the government would have had some experience in the operational modalities of such a fund.

The second phase in the re-organization of the pension scheme related to public sector workers could see the discontinuation of direct contributions to the National Housing Trust Fund and the payment of resources which currently goes to that Fund as contributions to pension funds both within the public sector and the private sector. In the case of public sector workers, the National Housing Trust contribution could go toward the workers input into the new contributory pension fund within the public sector. In the case of private sector workers, contributions to the National Hous-

---

<sup>4</sup> This level of provision would place the government's pension scheme on the same footing as the defined contribution plan used by private sector firms.

ing Trust could go towards the increase in the contribution which private sector workers make to the National Insurance Fund.

There are two considerations which underpin the foregoing proposal relating to the National Housing Trust. In the first place, the National Housing Trust's contribution by the employer could be seen as a tax imposed in respect of labour employment. This might have served over the years to discourage the employment of labour by firms. If this same amount were paid by the firm into a pension fund on behalf of workers, we contend that it would not be viewed in the same light as the National Housing Trust's contribution appears to be viewed currently, by the employer.

The foregoing proposal could go somewhat towards facilitating the rationalization of the government's pension scheme, in as much as, contributions could be switched from the National Housing Trust to the improvement of contributions and benefits under the National Insurance Scheme and in the case of government workers, to the conversion of the current non-contributory pension scheme within the government to a contributory pension scheme in which the government could transfer its contribution to the National Housing Trust, which contribution is made on behalf of the beneficiaries of the non-contributory pension scheme, to a new contributory pension fund.

The conversion to a capitalization regime in Jamaica would be greatly facilitated by the fact that most pension schemes are already under a capitalization regime. They do generate substantial resources which are invested in large part, in public sector instruments (Local Registered Stock, Certificates of Deposit, Treasury Bills, etc.).

## 8. Accumulation of Funds

The projection of additional resources provided from reforms to the pension fund system is anchored on the approach which entails the establishment of a new regulatory authority pertaining to private sector pension funds and the putting into place of inducements to the encouragement of firms within the private sector to establish pension funds. For the purposes of the projection, it is assumed that the new pension schemes are based on a fixed contribution mode. This is the Defined Contribution Plan described in page 3, in which the workers' contribution is a fixed percentage

of their earnings. The employees' contribution is matched by employers. The contribution rates ranging from 5.0 per cent to 10.0 per cent of the worker's pay is assumed. It should be noted that fixed benefits provided on the basis which obtains in the case of the Defined Benefit Plan is assumed.

The crude estimate of the total number of private sector workers who are not now covered by a private pension fund is 35.0 per cent.

The crude estimate of additional pension fund resources flowing from private sector firms as a consequence of the reforms recommended, is US\$27.0 million per year. This represents an increase of 23 per cent of the total contribution made by all private sector pension pools in 1989.

There are a number of caveats which must be tabled here. In the first place none of the private sector schemes currently in operation in Jamaica has sought to operate fixed contribution and a fixed benefit scheme at the same time. We have assumed that the registration of all new pension schemes within the private sector, while operating the fixed benefits, fixed contribution scheme, will not lead to a fall off in the rate of resources creation as the programme expands. The new funds are all expected to manage the question of administration of the funds by way of reliance on the insurance companies for this management.

The switch of pension funds from monetary resources for sterilization and from government's house-keeping expenditure will contribute further to the pool of investment resources in the near-term. For the time being, in order to avoid the creation of gaps in budgetary financing, it is proposed that this boost of investment funds from this particular reform, should be accompanied by an increase equal in magnitude, to the purchase of Local Registered Stock by these funds. The basic proposition here is that funds outlaid on the Local Registered Stock do find their way into real investment activities.

The level of capitalization of pension fund resources generated by the government pension scheme is based upon the assumption that a 5.0 per cent to 10.0 per cent of total payroll provision per year would be sufficient to provide vastly improved benefits to pensioners provided the fund's capitalized was efficiently invested. The capitalization of pension resources within the government is predicated on the assumption that the capitalization rate would be about 10.0 per cent of the government's wage bill.

Based on the 1991/92 wage bill which could increase by some 30.0 per cent per annum, and on the basis of the 1991/92 base numbers, the amount for capitalization each year is some US\$14.4 million. Of interest is the fact that government's payment of retirement benefits over the last four years has averaged some US\$19.37 million. Government's total loan receipts in 1991/92, secured on the basis of the Local Registered Stock issue was some US\$1.16 million or some 0.8 per cent of total loan receipts that year. These data suggest that there is much scope for the provision of investment resources to government through the usage of the Local Registered Stock instrument. On the other hand, the level of capitalization of pension funds proposed is fairly modest in as much as current annual payments would not leave more than a modest pool of investable resources after providing for pension payments each year. There remains substantial room, therefore, for taking the rate of capitalization much above that which is proposed above.

If, as we have proposed in this study, pension funds were switched from the support of Government's consumption and housekeeping activities through the channelling of these resources to real investment activities; if pension funds' intake is vastly increased each year as a consequence of increases in rates of contribution by both employers and employees; and if the capitalization of the government's "Pay As You Go" pension scheme is carried out, thus forcing the government to resort to new revenue initiatives in order to bridge the gap left by the transfer of revenue resources from the Consolidated Fund to the investment financing, these developments would have served to reduce consumption spending and would have facilitated the funding of investment activities by facilitating the enhancement of foreign exchange supply for investment purposes.

There is no doubt that any increase of the contributions to the pension fund pool by the private sector, arising from either the increase in the number of private sector pension funds under a revamped regulatory authority and a new thrust to stimulate interest in pension funds and the capitalization of pension resources generated by the government's pension scheme, will serve to increase significantly, the level of resources available for the financing of investments. It is worth repeating however, that the level of resources available from pension funds for the financing of investment activities could be vastly increased by a sharper focus of the existing

pool of resources on genuine investment activities and exploitation of the scope for improvement in the efficiency with which pension fund resources are utilized. We have underscored the point, for example, that the resources of the largest pension fund, the National Insurance Fund, could be better utilized if the level of efficiency in investment management which appears to exist with respect to private sector pension funds through the life insurance companies among others, were applied to the National Insurance Funds.

It is worth emphasizing also, that regardless of the strategy which is adopted for the augmentation of pension fund resources, the need for vastly improved efficiency in the investment of these resources must be addressed as a very important part of the reform programme.

Jamaica is well placed to effect the critical transformation to an economy in which pension funds and resources generated by these funds represent a significant portion of the total resources used in the capital formation process. This is indicated by the overall impact of almost ten years of implementation of economic stabilization programmes.

## 9. Summary

In summary, the reforms proposed span the overall management structure of Pension Funds in Jamaica. Two approaches to reorganization of the system's administrative framework has been proposed. The first envisages the establishment of a new regulatory authority for the operation of private sector pension funds. The second, which is put forward as an alternative approach, envisages the expansion of the scope of the National Insurance Fund. A strong preference has been expressed for the approach which entails the establishment of a new regulatory authority which absorbs the current functions of the Income Tax Department as they relate to the establishment and operation of Pension Funds.

This new regulatory body, it is envisaged, will take on responsibilities over and beyond those which are now carried out by the Income Tax Department. These additional responsibilities relate mainly to the promotion of growth in the number of private sector pension funds at a rate which ensures the coverage, within a reasonable time-frame, by such pension funds of all private sector workers.



The scope for the capitalization of Pension Funds is identified and the implications of further capitalization of these funds considered. The consideration of the implication of capitalization covers potential impact on the pool of funds available for investment purposes on one hand and on the other, the need for reforms in budgetary financing consequent on the changes in the allocation and usage of pension funds, which have been proposed.

The potential increment to the pool of investment resources has been crudely assessed.

The capitalization of pension funds on a basis which augments the pool of investable resources, focuses on the current central government pension system. This is the most significant "Pay As You Go" pension system in the country.

The proposal outlined in this study embraces the establishment of a public sector pension fund within which investment resources accrue and into which contributions are made from the Consolidated Fund on behalf of government employees. The fund is seen, not only as a mechanism which serves to augment the pool of investment resources, but one which provides the basis on which the current concerns about the preservation of the purchasing capacity of pensions paid to government employees may be preserved.

While the administrative reforms proposed, would see the generation of additional pension fund resources through an increase in the number of pension funds operated by private sector firms, our recommendation focuses on improved efficiency in the selection of investment instruments, specifically with a view to ensuring that the resources generated are allocated to activities which impact directly on real capital formation. It is envisaged that the addition to the pool of investable resources generated by improved efficiency in the allocation of investable resources could provide as much additional resources as are generated as a consequence of the administrative reforms proposed.

The scope for further reforms within a much longer time horizon is indicated by the options which have been outlined.

The reforms proposed in respect of the improvement in the efficiency of the process by which investable resources generated by pension funds are allocated, the increase in the number of pension funds within the pri-

vate sector and the capitalization of central government's pension resources could give rise to annual increments in domestic investment resources of the order of J\$3.0 billion or US\$135.0 million. We end this presentation with the caveat that there is no automaticity to the usage of these resources even if accumulated as projected. An adequate supply of foreign exchange is a necessary requirement for this conversion. Failure to provide the foreign exchange need for the conversion of these resources into real investment will give rise to their serving merely to augment the pool of financial resources taken in for sterilization through the sale of monetary instruments by the Central Bank through open market operations.

## **APPENDIX**

Appendix I  
**NATIONAL INSURANCE FUND CONTRIBUTION RATES AND SCALES OF BENEFITS**  
 (J\$M)

Benefit	Scale of benefits			Salary scale	Contribution rates (US\$)	
	Rate as at April 1989	Rate as at April 1990	Rate as at Oct. 1991		Employee contribution	Employer contribution
a) Old age invalidity flat rate widow's/widower's full	\$30.00	\$40.00	\$60.00		<i>Rate as at April 1980</i>	
b) Old age, invalidity widow's/widower's "3/4" rate	\$28.50	\$38.20	\$58.20	Weekly > \$150 per wk	3.65	3.75
c) Old age, invalidity "1/2" rate	\$27.50	\$37.00	\$57.00	Monthly (4 Mondays) > \$650 per mth	15.75	16.15
d) Sugar workers	\$27.00	\$36.40	\$56.40	Monthly (5 Mondays) > \$650 per mth	15.90	16.40
e) Orphans & special child's	\$50.00	\$40.00	\$100.00		<i>Rate as at April 1 1990</i>	
f) Funeral grant	\$1,500.00	\$2,000.00	\$3,000.00	One tiered system	2.5% of gross salary	2.5% of gross salary
g) Increases for spouses	\$10.00	\$12.00	\$20.00			
h) Wage related pension	\$10.00	\$12.00	\$20.00			

Note: NIS Contribution is collected to the nearest dollar, e.g. on a salary of J\$150.49 weekly, NI contributions would be collected on J\$150.00 only. NI contribution payable on this amount would be employee at 2.5% would be J\$3.75, employer at 2.5% would be J\$3.75.

Source: 1) Economic and Social Survey (Planning Institute of Jamaica).  
 2) Ministry of Labour, Welfare and Sports.

Appendix II  
**DETAILED SCHEDULE OF INVESTMENTS OF  
 TOTAL PENSION FUND RESOURCES (1989-1991)**  
 (J\$M)

	1989	1990	1991
Ordinary & Pref. stocks	281.8	363.0	884.8
T'Bills	138.5	307.5	456.0
CD's	-	57.8	331.2
L.R.S.	1,087.0	1,151.3	1,273.6
Unit trust	18.3	15.0	36.8
Bonds	31.7	40.5	65.6
Other securities	488.0	105.0	347.2
Real Est. & mortg.	1,415.8	2,125.5	3,393.6
Grand total	3,461.7	4,166.4	6,788.8

Notes: 1) Other securities include debentures; policy loans; fixed deposits.

2) Break-down for CD's was provided only by N.I.S. Fund.

Source: 1) Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life; Island Life Insurance Company Limited and Crown Eagle.

2) National Insurance Fund.

Appendix III  
GROSS ACCUMULATION: 1980-1991  
(J\$M)

Items	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Increase in stocks	69.1	123.4	56.6	120.2	183.2	256.1	142.2	160.1	98.6	47.2
Gross fixed cap. formation	690.1	953.8	1,167.8	1,436.4	1,980.7	2,581.2	2,431.8	3,544.7	4,865.3	6,503.0
Purch. of intangible assets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gross accumulation	759.2	1,077.2	1,224.4	1,556.6	2,163.9	2,837.3	2,574.0	3,704.8	4,963.9	6,550.2
Financing of gross accumulation										
Savings	66.0	-15.0	-49.0	212.6	195.3	-33.6	963.7	1,167.9	3,077.5	3,401.6
Consumption of fixed capital	421.6	471.9	534.5	627.1	867.9	1,082.3	1,148.4	1,312.6	1,371.2	1,748.4
Capital transfers for R.O.W.	16.0	1.8	28.3	12.1	47.9	36.8	305.3	256.3	383.4	826.0
Net borrowing from R.O.W.	255.5	618.5	710.6	704.8	1,052.7	1,751.8	156.7	968.0	131.8	574.2
Gross accumulation	759.1	1,077.2	1,224.4	1,556.6	2,163.8	2,837.3	2,574.1	3,704.8	4,963.9	6,550.2

Note: At the time of writing, data for 1990 & 1991 were not available.

Source: National Income & Product Report (Statistical Institute of Jamaica) (1989).

Appendix IV  
**SCHEDULE OF INVESTMENTS FOR DEPOSIT  
 ADMINISTRATION FUNDS: 1980-1991**  
 (\$M)

	Ordinary shares	Govt. securities	Real estate	Unit trust	Mortgage loan	Policy loan	Other	Total D.A. funds
1980	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1981	16.7	32.8	11.8	3.1	26.3	14.4	20.5	125.6
1982	21.7	36.1	15.0	5.9	32.7	16.4	27.0	154.8
1983	26.3	47.3	34.5	8.7	58.5	20.2	45.0	240.5
1984	40.8	51.6	63.2	13.8	89.5	25.2	68.6	352.7
1985	45.4	33.5	92.9	18.1	68.9	22.5	72.8	354.1
1986	35.5	18.0	71.3	22.0	25.1	16.6	21.0	209.3
1987	40.8	25.1	93.6	24.7	29.1	19.8	28.1	261.2
1988	43.0	32.8	177.8	31.0	37.2	26.7	38.6	387.1
1989	52.4	34.1	165.1	36.1	35.3	27.1	47.9	398.0
1990	66.2	42.5	198.0	23.1	46.5	37.0	27.3	440.6
1991	95.5	36.0	210.0	76.8	49.3	35.2	47.9	550.7

Source: Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life Insurance Company Limited; Island Life Insurance Company Limited and Crown Eagle.

Appendix V  
**SCHEDULE OF INVESTMENTS FOR THE  
 POOLED PENSION FUND: 1980-1991**  
 (\$M)

	Ordinary & pref. stocks	Govt. securities	Other securities	Real Est. & mortgage	Grand total
1980	0.6	25.7	11.8	1.2	39.3
1981	0.1	-	13.2	0.1	13.4
1982	-	-	-	-	0.0
1983	3.1	41.4	24.4	4.6	73.5
1984	4.5	44.0	23.0	20.2	91.7
1985	10.3	38.1	26.5	35.8	110.7
1986	38.2	91.0	28.7	86.6	244.5
1987	40.1	107.4	11.0	181.5	340.0
1988	45.4	160.1	12.8	281.9	500.2
1989	81.8	182.4	8.6	579.2	852.0
1990	113.6	110.9	9.4	925.2	1,159.1
1991	377.3	96.1	19.8	1,646.0	2,139.2

Note: A raising factor of 0.9 was applied to the sample data in order to arrive at the industry totals.

Source: Developed on the basis of data supplied by Life of Jamaica Limited; Mutual Life.



Appendix VI  
 ASSETS OF THE NATIONAL INSURANCE FUND AS AT MARCH 31, 1980-1991  
 (\$M)

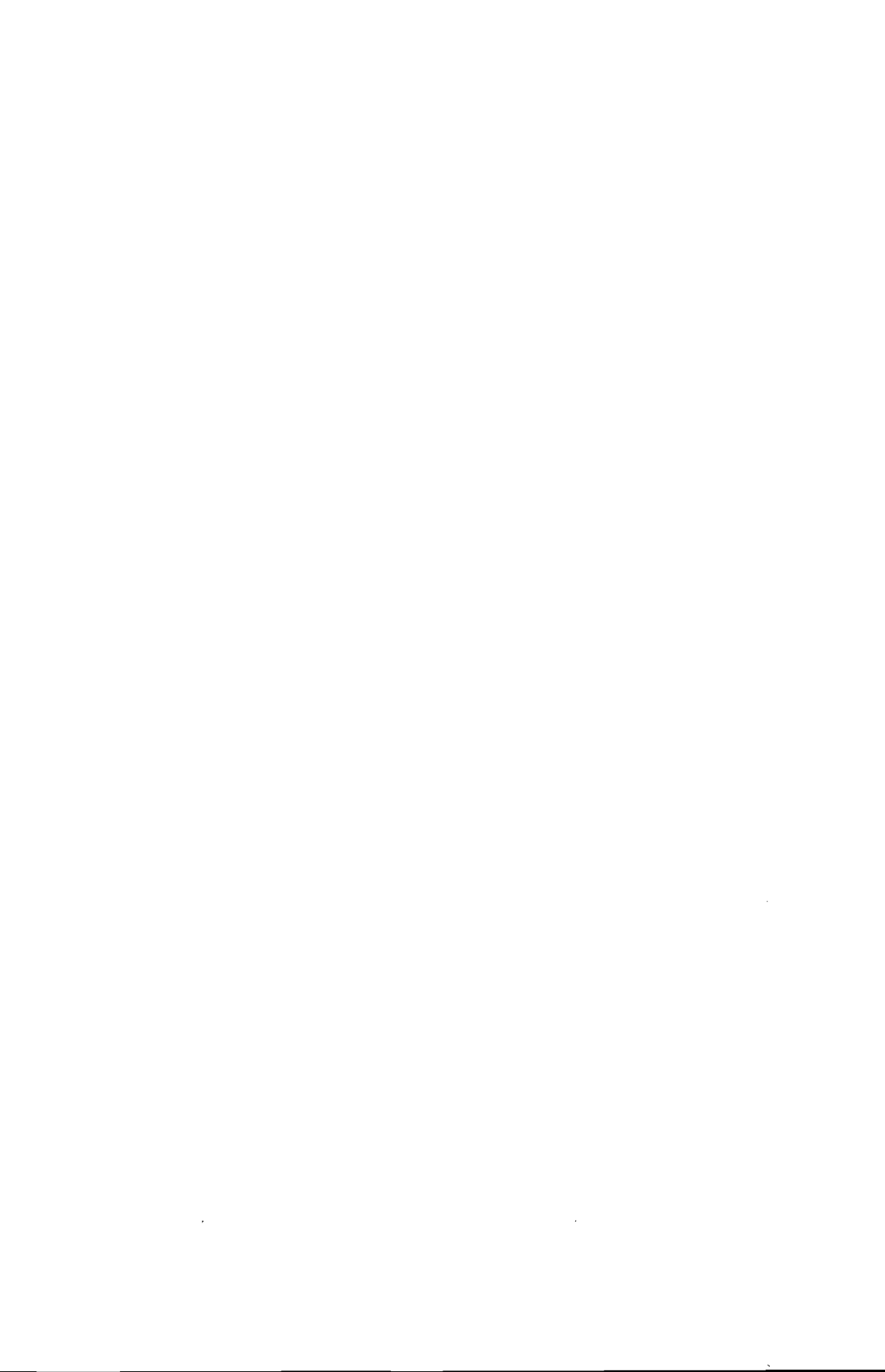
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Current assets												
Cash at bank	7.6	10.1	0.7	-81.4	8.8	14.7	38.8	2.2	16.0	36.7	160.9	
Other assets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	80.0	115.0	223.4	237.9	
Investments												
Ja. local registered stk.	337.4	403.2	505.3	661.8	609.6	712.2	772.3	830.7	830.6	809.1	795.9	697.5
Ja. unit trust												
Loan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200.0	194.8	213.1
Shares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.9	37.2	54.4
Share proceeds receivable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.6
Certificates of deposit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58.0	331.1
T'Bill/Promissory note	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	130.0	168.3
Down payment on property	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.2
Cash & bank balance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	141.6	43.1	77.5
Accrued & outstanding balance	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	527.7
Total assets	337.5	403.3	505.4	661.9	609.7	712.3	772.4	830.8	830.7	1,188.7	1,259.1	2,081.5

Appendix VII  
CONVERSION FACTORS: 1980-1991

Year	JA\$ per US\$
1980	1.8
1981	1.9
1982	2.0
1983	2.2
1984	3.5
1985	5.6
1986	5.5
1987	5.5
1988	5.5
1989	6.1
1990	7.5
1991	16.0

**EL SISTEMA DE JUBILACIONES  
Y PENSIONES EN EL PARAGUAY**

Ramiro Rodríguez



## CONTENIDO

INTRODUCCION	207
I. ANTECEDENTES HISTORICOS Y DETERIORO DEL SISTEMA VIGENTE	208
II. POSIBLES APLICACIONES DE UN SISTEMA DE CAPITALIZACION DE FONDOS	210
1. Acumulación, crecimiento y fondo de pensiones	210
2. Posibles aplicaciones al Paraguay	218
ANEXO	223
1. Cajas de jubilaciones y pensiones existentes	223
a. Sistema de pensiones del IPS	223
b. Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda	236
c. Caja Ferroviaria de Seguros Sociales	237
d. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	239
e. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Municipalidad de Asunción	241
f. Caja de Jubilaciones de de la Administración Nacional de Electricidad	243
g. Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros del Poder Legislativo	245
h. Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional	246
2. Administración de pensiones a cargo del sector privado	248
a. Caja Mutual de Cooperativistas del Paraguay	249
b. Jubilación privada Banco BUSAIF	250
BIBLIOGRAFIA	251



## INTRODUCCION

La prestación de las pensiones y jubilaciones en el Paraguay se realiza en el marco de sistemas de capitalización parcial y de reparto, con beneficios definidos y administración centralizada, en manos principalmente del sector público. Este esquema resulta incongruente con la orientación de la política económica en vigencia en el país, la cual tiende a privilegiar los mecanismos de mercado.

El Instituto de Previsión Social (IPS) es el ente más importante, ya que absorbe aproximadamente el 80% de la población protegida. Las entidades del sector privado no forman parte del sistema obligatorio y su participación es ínfima. El índice de cobertura del sistema en su conjunto (17,6% en 1991) es uno de los más bajos de la región.

El IPS concentra bajo una misma administración los servicios de salud (seguros médicos de amplia cobertura), pensiones y jubilaciones, e inversión de los fondos de pensiones. Esto facilita las transferencias de recursos entre los diferentes fondos que administra. La entidad presenta serios desequilibrios financieros-actuariales, debido en lo fundamental a los rendimientos reales negativos de las inversiones, la falta de materialización de los aportes que corresponden al Estado y el deficiente manejo de los fondos complementarios.

La Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda y la Caja Ferroviaria operan bajo el sistema de reparto puro y presentan elevados déficit, los que son

cubiertos con recursos presupuestarios. Las pequeñas cajas restantes, formadas por diferentes gremios o grupos de intereses, no presentan problemas financieros.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DESAFIOS DEL SISTEMA VIGENTE

El origen de los sistemas de jubilaciones y pensiones en el Paraguay se remonta al año 1909, cuando se dicta la Ley de Organización Administrativa de la Administración Central. Esta proporciona cobertura a los funcionarios públicos permanentes de la Administración Central, agentes de policía y militares, cuyas remuneraciones figuraren en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Posteriormente este régimen se convierte en la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, que agrupa a gran cantidad de empleados públicos y otras personas con situaciones y condiciones distintas (magisterio nacional, veteranos de la Guerra del Chaco, personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación, personal policial, miembros del Poder Legislativo de la Nación, magistrados y funcionarios del Poder Judicial y funcionarios de la Universidad Nacional de Asunción, etc.). En 1924 se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios.

Mediante la creación, en 1943, del Instituto de Previsión Social (IPS), los asalariados o contratados del sector privado quedan incluidos en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones. El IPS se encarga además de las jubilaciones de los seguros de salud, incapacidad temporal y permanente.

Con el transcurso del tiempo van creándose nuevas cajas de jubilaciones y pensiones para diferentes gremios e instituciones. Entre ellas figuran la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios (1951), la Caja de la Administración Nacional de Electricidad (1968) y la Caja de Jubilaciones y Pensiones del personal de la Municipalidad de Asunción (1978).

Las prestaciones otorgadas, los sistemas de administración y la recaudación de aportes acusan sustanciales diferencias de una caja de jubilación a otra. En lo referente a su funcionamiento, algunas presentan elevadas pérdidas operativas, las cuales son en algunos casos cubiertas con recursos fiscales, constituyendo una carga para la sociedad en su conjunto. Las pen-



siones no se hallan, por lo general, indizadas a la inflación, o lo están de manera imperfecta, por lo que el proceso inflacionario las somete a un constante deterioro.

Todas las cajas de pensiones son financiadas mediante contribuciones obligatorias por un porcentaje de la nómina salarial. Una parte la paga el asegurado y otra el empleador, debiendo en algunos casos concurrir, además, el Estado (IPS), aporte que aunque se encuentra estipulado en la ley de creación del Instituto, nunca ha llegado a materializarse. La contribución del Estado consiste en la práctica en la cobertura del déficit del sistema, especialmente en el caso de la Caja Fiscal de Jubilaciones del Ministerio de Hacienda y de la Caja Ferroviaria. Otra fuente de financiamiento es el producto de la inversión de los fondos de reserva; sin embargo, su monto es poco significativo, a causa de una deficiente administración, limitaciones de índole legal y la carencia de un mercado de capitales que permita invertir en instrumentos de largo plazo.

El sistema vigente en Paraguay esta compuesto por el Sistema de Pensiones del IPS; la Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda; la Caja Ferroviaria de Seguros Sociales; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Municipalidad de Asunción; la Caja de Jubilaciones de la Administración Nacional de Electricidad; el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros del Poder Legislativo; y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional.

Una descripción de los antecedentes legales, prestaciones y situación financiera de cada uno de ellos aparece en el anexo de este trabajo. En general, a pesar de la multiplicidad de cajas, el sistema se caracteriza por su baja cobertura y por una gran concentración de afiliados en dos entidades (IPS y Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda agrupan el 95.4%), así como por la multiplicidad de entidades y de regímenes de beneficios. El resultado se traduce en fuertes desigualdades e injusticias entre los jubilados de diferentes cajas, así como entre las contribuciones y prestaciones analizadas en forma individual.

Sólo en el último tiempo el sector privado ha comenzado a incursionar en el régimen de pensiones. Su participación es escasa debido, entre otros factores, a la ausencia de una reglamentación y supervisión adecuadas, al carácter optativo que tiene la afiliación a los entes privados, al exiguo desa-

rrollo del mercado de capitales y a la falta de conciencia aseguradora en la población (ver Anexo).

El sistema de capitalización individual, que se basa, como es sabido, en la identificación de los aportes del beneficiario con los rendimientos periódicos obtenidos de la inversión de esos fondos y las prestaciones que espera recibir en el futuro, es utilizado por la casi totalidad de las empresas. Sin embargo, no constituye una alternativa, ante la imposibilidad legal de utilizarlo como sustituto de los otros sistemas de jubilaciones y la dudosa confiabilidad y seguridad que ofrecen a los cotizantes.

## II. POSIBLES APLICACIONES DE UN SISTEMA DE CAPITALIZACION DE FONDOS

Un sistema basado en la capitalización de fondos requiere indagar las importantes relaciones existentes entre el sistema de seguridad social, el ahorro nacional, la inversión y el crecimiento de la economía. Esta parte del trabajo se propone resaltar las características más importantes y trascendentes de un sistema de esta naturaleza para los países en desarrollo, especialmente para el Paraguay.

Se compararán los efectos diferenciales de los sistemas que reparten un fondo, con aquellos que capitalizan los recursos que aportan los cotizantes. También se considerarán los efectos del cambio de un sistema de reparto a otro de capitalización individual. Ello permitirá analizar más fácilmente la función de la política fiscal durante el tránsito de un esquema a otro.

Por último se analizarán las implicancias de un sistema de capitalización individual para el perfeccionamiento del mercado de capitales, a través del cual se intermedia el fondo de pensiones.

### 1. Acumulación, crecimiento y fondo de pensiones

En la literatura económica la acumulación física de capital ha sido siempre considerada una fuente importante de crecimiento, sin que ello signifique dejar de lado otros factores. Como el fondo de pensiones permite mayor ahorro y a su vez mayor acumulación de capital físico, cabe concluir que facilita también el logro de un mayor crecimiento económico.

Para hacer un mejor análisis de las implicancias sobre el ahorro nacional, partiremos de la conocida identidad entre Ahorro e Inversión. Desglosando el ahorro de acuerdo a sus componentes más importantes, tenemos:

$$\text{Inversión} = \text{Ahorro privado} + \text{Ahorro gobierno} + \text{Ahorro externo}$$

a. *Efecto sobre el ahorro privado*

En esta sección se utiliza el supuesto de que el ahorro externo y el ahorro privado se mantienen constantes, de modo de concentrarnos en el segundo. Se parte de una sociedad hipotética en la cual no existe ningún tipo de sistemas de pensiones. Se estudia entonces el impacto eventual de la introducción de un sistema de reparto sobre el ahorro privado y, posteriormente, el del reemplazo del sistema de reparto por uno de capitalización total.

En cualquier sistema previsional el pago de una cotización tiene en última instancia un objetivo similar al del ahorro de los individuos a lo largo de su ciclo de vida, ya que ambos pretenden asegurar el consumo futuro de los individuos, y en este sentido pueden ser considerados sustitutos, aunque no necesariamente perfectos.

Los supuestos que se adopten acerca del comportamiento de los agentes económicos en este campo, es decir el mecanismo que utilizan para decidir acerca de sus ahorros, influirán decisivamente en los resultados de la evaluación del efecto del sistema previsional en el ahorro agregado de la economía. Para tal propósito analizaremos aquí diversas teorías concernientes al ahorro privado.

- 1) Una hipótesis básica supone que el ahorro voluntario de los agentes económicos cuando jóvenes es en forma sistemática insuficiente para cubrir sus necesidades cuando ancianos. Esta teoría tiene sustentación empírica para los grupos de menores ingresos en Estados Unidos (Diamond, 1977). Suponemos que otro tanto ocurre en Latinoamérica, no sólo por falta de previsión de los individuos, sino porque el bajo nivel de ingreso les impide ahorrar lo suficiente. Si no existe apoyo estatal, los ancianos sobreviven gracias a la generosidad de los hijos y parientes.
- 2) Otra teoría extrema supone que las personas de muy altos ingre-

sos no tienen capacidad para consumirlos, por lo cual deben ahorrar y dejar herencias a sus descendientes.

- 3) En una situación intermedia se halla la teoría del ciclo de vida, la cual supone que los individuos están en condiciones de prever que su capacidad de trabajo experimentará una severa disminución en la vejez, lo cual los motiva a ahorrar con el objeto de cubrir el consumo deseado para esa edad. Modigliani (1988) afirma que esta teoría explica la mayor parte del ahorro privado en Estados Unidos.

Una vez determinada la manera en que los individuos se comportan en lo tocante a sus ahorros se procede a introducir el sistema de previsión social de reparto. Se presentan enseguida los resultados obtenidos en lo concerniente al ahorro privado en la economía al otorgar validez a cada una de las teorías mencionadas.

- 1) De acuerdo a la primera teoría del ahorro, si el fondo aportado por la primera generación no es repartido totalmente la introducción del sistema previsional de reparto incrementa el ahorro privado, dado que existe un ahorro forzoso a través de la cotización obligatoria al fondo de pensiones. La introducción de un sistema de capitalización obligatorio provoca resultados aún mejores, ya que el fondo aportado por la primera generación es ahorrado íntegramente y no existe traspaso intergeneracional de recursos. Finalmente, la sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización con igual tasa de cotización no afecta el ahorro autónomo de las generaciones activas, el cual sigue siendo nulo, pero aumenta el ahorro de las generaciones pasivas, si es que éstas se quedan sin pensión.

Estos resultados pueden verse compensados por disminuciones del ahorro público para proveer el pago de las pensiones durante la transición, de igual magnitud al ahorro generado en el sector privado, permaneciendo inalterado, entonces, el ahorro nacional.

- 2) De acuerdo a la teoría para las personas de rentas muy altas, éstas no son afectadas por el sistema previsional, ya que generalmente sólo cotizan los trabajadores dependientes.
- 3) El análisis basado en la teoría del ciclo de vida se torna más interesante, ya que existe evidencia para afirmar que las personas se

comportan como si tuvieran un horizonte de decisión lo suficientemente largo para prever su propia vejez.

Por considerarlo relevante para una economía como la paraguaya, analizaremos más detenidamente la teoría del ciclo de vida, utilizando una metodología similar a la de Valdés y Cifuentes (1990). Los supuestos subyacentes en el análisis son: una economía cuyo acervo de capital físico es inferior al ideal; una tasa de cotización constante; una participación también constante del factor trabajo en el producto total; una estructura de edad de los cotizantes estacionaria; y una tasa sostenida de crecimiento de los cotizantes.

Aun cuando estos supuestos son fuertes, los resultados permiten una buena visualización de las consecuencias de los sistemas de pensiones sobre el ahorro nacional.

Partiendo de una falacia muy extendida, reseñaremos los principales efectos de la introducción de un sistema de reparto sobre el ahorro privado. La misma sostiene que la introducción de un sistema de reparto permite beneficiar a personas que no han cotizado, sin perjudicar a las generaciones futuras.

Esta premisa es justificada de la siguiente manera: la generación inicial que acumula el fondo no resultará perjudicada si es que el fondo se destina a la generación que no ha cotizado. La jubilación para la primera generación de cotizantes será cubierta por las generaciones futuras, ya que existe un traspaso intergeneracional de recursos. Como este sistema se mantiene a lo largo del tiempo, ninguna generación queda sin su jubilación. Luego, estamos ante una situación que es Pareto superior, en donde nadie pierde y algunos ganan.

El razonamiento anterior utiliza un esquema que posterga el costo indefinidamente. Sin embargo, en la práctica ese costo se empieza a pagar muy pronto, según se demostrará enseguida.

Desde una perspectiva agregada, las consecuencias iniciales consisten en un incremento del consumo, debido al mayor consumo de las personas que recibieron la jubilación sin haber aportado y de los cotizantes que mantienen constante su consumo, sin que haya aumento en la producción. Por lo tanto, existe un exceso de demanda sobre la oferta.

El tránsito hacia una nivelación entre la demanda y la oferta de bienes se produce vía la reducción del ahorro privado, lo que redundará en un

coeficiente de inversión inferior al que se tendría en ausencia del reparto del fondo.

Esta caída del ahorro y, por ende, de la inversión agregada afecta al resto de las variables macroeconómicas, generándose los ajustes restantes vía la elevación de la tasa de interés de largo plazo. Esta última reduce el consumo de los cotizantes y no cotizantes. En el equilibrio final el consumo agregado sigue siendo mayor que el original, porque, *ceteris paribus*, el ahorro privado cae.

Por lo tanto, a largo plazo, la disminución relativa del acervo de capital físico incrementa la tasa de retorno sobre este último y erosiona el salario real. Debido a la menor tasa de acumulación de capital, en circunstancias de que el acervo de capital inicial era menor al ideal, el producto total en cada uno de los años futuros resulta inferior al que se habría podido lograr en un escenario alternativo. Por lo tanto, también las generaciones futuras resultan perdedoras.

Cabe concluir entonces que si el fondo es utilizado para fines de consumo la introducción del sistema de reparto tiene efectos perniciosos sobre la magnitud del producto en cada uno de los años futuros, así como sobre el ahorro privado. Estos resultados son atenuables mediante un incremento de las tasas de cotizaciones previsionales y un vigoroso aumento de la participación del factor trabajo en el producto. Estas conclusiones pierden validez para el caso de un estado estacionario y una economía con exceso de capital físico, situación que no es aplicable al caso paraguayo.

Veamos ahora qué ocurre con el ahorro privado si el sistema de reparto es sustituido por uno de capitalización total.

Inicialmente supondremos que los jubilados del sistema de reparto dejan de recibir sus pensiones al ser abandonado el sistema. Además, las personas que llevan algún tiempo en el sistema no reciben ningún bono de reconocimiento por sus aportes anteriores. Aunque estos supuestos carecen de realismo, permiten aislar los efectos del cambio de sistema previsional sobre el ahorro privado.

En un escenario de este tipo el consumo de los jubilados cae fuertemente, haciendo posible un aumento del ahorro. Si el ahorro público no cambia, la tasa de acumulación física de capital se expande y, por ende, el ritmo de expansión de la economía se acelera. Sin embargo, este resultado se ve amortiguado por dos efectos, aun sin la intervención del Estado.

Debido a los lazos familiares y de amistad y a razones de índole humanitaria, es poco probable que los trabajadores jóvenes se abstengan de apoyar a los jubilados que quedaron sin pensión, lo cual implica mayor consumo de los jubilados y de quienes fueron privados de bonos de reconocimiento, con la consiguiente dificultad para que se genere un aumento del ahorro privado en la magnitud indicada antes. Ahora bien, carecemos de elementos de juicio suficientes para determinar *a priori* la magnitud de tal efecto amortiguador.

Por otra parte, aplicando la teoría del ciclo de vida, se debe considerar que la rentabilidad del sistema de capitalización es mayor que la del sistema de reparto, toda vez que el capital físico existente en la economía es inferior al óptimo necesario. Esto permitiría que los jóvenes expandan su consumo presente en detrimento del ahorro, en virtud del efecto riqueza.

Por lo tanto, se puede afirmar que la sustitución del sistema reparto por uno de capitalización sin injerencia del Estado tiene un efecto desconocido sobre el ahorro privado, el cual dependerá del grado en que los jóvenes estén dispuestos y puedan apoyar a la generación sin pensiones. Si suponemos que este apoyo es inferior a las pensiones que estos grupos obtendrían de no producirse el cambio, es posible afirmar que la modificación del sistema suscita un efecto neto favorable sobre el ahorro privado.

#### *b. Efectos sobre el ahorro público*

Los efectos de los regímenes de pensiones sobre el ahorro público dependen de la manera en que el Estado participa en los mismos, ya sea cuando se hallan operando o durante el período de transición de un sistema a otro. En esta sección se supondrán constantes tanto el ahorro privado como el externo.

Considerando una situación en la que existe un sistema de reparto con beneficios definidos por ley y con administración centralizada, al Estado le corresponde cubrir cualquier déficit que se configure. Por lo tanto, el ahorro público disminuirá en la misma magnitud de ese eventual déficit. Las condiciones específicas de cada sistema, esto es las prestaciones pagadas, el monto aportado por los cotizantes activos, la cobertura inicial con respecto al total de la fuerza laboral, la tasa de entrada de cotizantes activos comparada con la tasa de jubilaciones, determinarán la cuantía del desequilibrio.

Por otra parte, si se opta por la capitalización individual, con administración a cargo del sector privado, la participación del Estado queda restringida a la supervisión y control de las instituciones encargadas de la gestión de los fondos y al mantenimiento de la transparencia del mercado de capitales. En este esquema el único factor capaz de incidir sobre el ahorro público lo constituye el costo de la supervisión y control del sistema.

Ahora bien, cuando se realiza el cambio de un sistema de reparto a otro de capitalización individual la variación en el ahorro público depende de la actitud que el sector público asuma ante los jubilados y aquellos individuos que empezaron a cotizar en el sistema de reparto, quienes ya no podrán recibir las transferencias intergeneracionales una vez que alcancen la edad de jubilarse. Si no asiste a los jubilados y no se reconocen los aportes anteriormente realizados por los trabajadores aún activos, no se genera ningún efecto que incremente el desahorro público; más bien el ahorro se amplía, ya que para el futuro los déficit del sistema desaparecen. Sin embargo, en la realidad es poco probable que el gobierno se desentienda de estas personas, debido al problema social que ello ocasionaría. Además, fue el propio Estado el que determinó el carácter obligatorio del sistema de reparto; y como las prestaciones están definidas por ley, generan algún derecho de propiedad. En estas circunstancias es factible que se genere un gran aumento del desahorro (disminución del ahorro público), ya que la magnitud de los pagos puede ser muy elevada, especialmente si la cobertura del sistema en proceso de extinción es amplia. Conviene dejar constancia de que a fines de 1991 los gastos de las cajas de jubilaciones y pensiones representaban en el Paraguay valores cercanos al 4% del producto.

En todo caso, aquel déficit se va diluyendo en el tiempo, a medida que los sujetos que reciben las prestaciones culminan su ciclo de vida y se pagan todos los reconocimientos de aportes anteriores.

### *c. Efectos sobre el ahorro externo*

En una economía cerrada, la acumulación de capital depende de la capacidad de ahorro. Como los recursos son escasos, el aumento de la inversión sólo es posible si declina el consumo. Tal como lo hicimos en las secciones



precedentes, suponemos aquí que el ahorro privado y el público permanecen invariables.

En países que se han abierto al comercio internacional, la posibilidad de mayor producción de bienes de capital no se halla constreñida por el ahorro interno, debido a que éste es complementable con ahorro externo. Si existe una integración fluida a los mercados internacionales, la inversión interna es independiente del ahorro interno y la tasa de interés local se encuentra determinada por la vigente en los mercados internacionales. En estas circunstancias, los cambios en el sistema previsional afectan únicamente al ahorro interno y, por tanto, no inciden en la producción de bienes de capital de la economía.

La economía paraguaya es pequeña y abierta, pero dista mucho de haber alcanzado una integración sólida a los mercados mundiales. Por lo tanto, persiste cierta limitación por el lado del ahorro interno para la acumulación de capital, pero con posibilidades de complementación con el ahorro externo (déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos). Esto último está limitado, a su vez, por la capacidad de endeudamiento de la economía en su conjunto. Por su parte, la tasa de interés local guarda, al menos en el largo plazo, cierta relación con la externa.

El nivel del ahorro externo depende del grado de apertura de la cuenta de capitales, de la política cambiaria y, en especial, de las condiciones macroeconómicas del país. En términos generales, cuanto mayor es la libertad para la salida de capitales y la estabilidad y coherencia de las políticas internas, mayor la confianza de los no residentes en la capacidad de pagos del país.

En tanto el Paraguay no alcance una adecuada integración a los mercados internacionales, el ahorro interno seguirá siendo un determinante fundamental de la capacidad de acumulación del acervo de capital en la economía. De este modo, la influencia del sistema previsional sobre el ahorro externo será sólo indirecta, reflejándose en la magnitud de su contribución al ahorro interno (inversión), vale decir en el aporte que hace en el largo plazo al logro de un mayor crecimiento de la economía.

## 2. Posibles aplicaciones al Paraguay

El análisis comparativo de los efectos que el sistema de reparto y el de capitalización individual generan sobre el ahorro agregado, el mercado de capitales y el monto de las pensiones que puede otorgar cada sistema con un mismo nivel de aportes nos lleva a recomendar para el Paraguay la implantación de un esquema de capitalización individual.

Cabe apuntar que con un sistema que combine la capitalización individual y el de primas medias se obtendrían resultados similares.

Este cambio exigiría impulsar una serie de modificaciones en las normas que regulan el desempeño tanto del sector público como del privado. El funcionamiento de un mercado de capitales eficiente y con una gran variedad de instrumentos a largo plazo es condición deseable, pero no indispensable para el logro de los objetivos de un sistema de capitalización individual.

El rol de los distintos agentes debe replantearse en un marco de una mayor competencia, lo que supone el mejoramiento de la información, la existencia de una autoridad dotada de capacidad de fiscalización preventiva y el imperio de normas simples y claras. Sin embargo, el diseño de las normas específicas requiere estudios más profundos, a partir de datos contables y estadísticos apropiados de las distintas cajas de jubilaciones.

A continuación se esbozan los criterios básicos a los que debiera ceñirse el desempeño de los distintos sectores bajo el sistema de capitalización individual.

### *a. El rol del Estado*

Al Estado le compete diseñar el marco jurídico legal que permita el correcto funcionamiento de las instituciones privadas y/o públicas administradoras de los fondos de pensión y, a la vez, proteger el patrimonio acumulado por los trabajadores, de modo a maximizar el valor de los beneficios futuros (pensiones). Para tal efecto es preciso, por un lado, establecer por ley las condiciones de operación de estas entidades y, por el otro, revisar y adecuar la legislación del mercado de capitales y de seguros.

Por el lado de la supervisión se debe crear una superintendencia fiscalizadora, dotada de la suficiente capacidad técnica y de las atribuciones

necesarias para hacer cumplir la normativa legal y asegurar la adecuada administración de los fondos. Es necesario instaurar una central de riesgos, que permita exigir la clasificación de los distintos instrumentos del mercado de capitales. Esta información es indispensable para determinar en qué tipo de valores pueden invertir las empresas administradoras de los fondos. Las transacciones deben realizarse únicamente a través de mercados financieros formales.

Al Estado le cabe además un rol subsidiario, en el sentido asegurar una pensión mínima de subsistencia, con cargo al presupuesto nacional, a los cotizantes que durante su período como aportantes activos no lleguen a reunir el ahorro necesario. Los fondos públicos deben aplicarse pues a financiar únicamente los beneficios de aquellos trabajadores más pobres, que carecen de los recursos necesarios para solventarlos por sí solos.

Otra función del Estado consiste en promover la afiliación del mayor número posible de trabajadores al sistema, dado que ello redundaría en el largo plazo en un menor gasto público para auxiliar a quienes llegan a la vejez sin previsión alguna.

Una de las funciones fundamentales del Estado consiste en la preservación de los macroequilibrios económicos. Parece conveniente destacarla en esta enumeración, ya que la ruptura de esos equilibrios puede afectar de manera especialmente negativa el desempeño de un esquema de capitalización privada de los fondos previsionales.

#### *b. La función del sector privado*

La administración de los fondos de pensiones le compete al sector privado, tarea que debe materializarse en un marco de competencia y libertad. Para evitar el riesgo de pérdida patrimonial en perjuicio de los cotizantes en caso de quiebra de la entidad administradora, es aconsejable establecer un claro distingo entre la propiedad de esta última, por un lado, y la de los fondos de los depositantes, por la otra. La administración de los fondos ha de procurar un equilibrio entre la seguridad y la rentabilidad, dentro del marco legal establecido. Así la rentabilidad obtenida con los fondos pertenecientes al trabajador dependerá del proceso de inversión y será independiente del resultado del negocio de administración.

La actividad privada de seguros juega un papel preponderante, ya

que permite complementar el régimen de jubilaciones ordinarias por vejez. Se sugiere que las compañías aseguradoras cubran, a través de pólizas colectivas, los riesgos de invalidez y de fallecimiento, sea por accidentes o por enfermedades.

Con tal propósito, el marco legal de los seguros de la vida, que en el Paraguay data de 1947, debe ser objeto de una profunda modernización. Se trata de facilitar la creación de nuevos tipos de productos y de fortalecer a las empresas aseguradoras. Es preciso potenciar el funcionamiento del mecanismo de competencia en este rubro, ya que en la actualidad se halla excesivamente regulado.

### *c. El mercado de capitales*

La instancia de intermediación de los cuantiosos y crecientes recursos provenientes de los fondos previsionales ha de estar conformada, sin duda, por el mercado de capitales. "Para maximizar la rentabilidad de estos fondos en el largo plazo, es indispensable que el marco legal y normativo de las inversiones de los fondos de Pensiones reconozca la gran demanda por instrumentos de inversión e incentive al máximo la eficiencia en el proceso de intermediación de los fondos" (Iglesias y Acuña, 1991).

Las disposiciones en materia de inversiones han de tener la flexibilidad suficiente para evitar que la demanda de activos financieros se concentre en unos cuantos instrumentos, ya que ello distorsionaría los precios relativos, erosionando la rentabilidad de los fondos en el largo plazo. Entre los instrumentos transables en este mercado tienen especial importancia aquellos que protegen a los inversionistas del riesgo inflacionario, vale decir que generan rendimientos en términos reales. También se debe procurar la mayor equidad y transparencia en el uso de la información relevante.

Diversos autores sostienen que el éxito del sistema de pensiones con acumulación de reservas y administración privada supone la existencia de un mercado de capitales maduro (Arellano, 1988; Lacey, 1987; Mesa-Lago, 1989). Sin embargo, la experiencia chilena demuestra lo contrario. En un contexto jurídico y de política económica favorable a la oferta de títulos, con privatización de empresas públicas y mayor competencia bursátil, los propios recursos generados por el sistema (demanda de instrumentos) pueden facilitar el desarrollo del mercado de capitales local.

#### *d. El período de transición*

El propósito de reemplazar del sistema de jubilaciones y pensiones vigente en el Paraguay, de reparto puro con beneficios definidos (Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda y Caja Ferroviaria) o de capitalización parcial, también con beneficios definidos, (IPS y restantes cajas, exceptuadas las del sector privado), por uno de capitalización individual, contribuciones definidas y administración privada competitiva, suscitará previsiblemente intensas controversias y el rechazo de diversos sectores.

El avance en este frente exige una vigorosa decisión política, en el sentido de acelerar las reformas estructurales para la vigencia plena de una economía social de mercado, que promueva una asignación eficiente de los recursos y una mejor distribución de los frutos del crecimiento.

Desde el momento que se decida pasar al nuevo sistema se dejarán de percibir ingresos. En cambio, los egresos, que en 1991 representaron del orden de 4% del producto, se mantendrán, ya que habrá que seguir pagando las jubilaciones. Durante el período de transición el sector público tendría que hacerse cargo del déficit resultante, el que iría en el largo plazo declinando, a medida que los jubilados culminaran su ciclo de vida.

También el Estado se vería obligado a reconocer las cotizaciones efectuadas con anterioridad por quienes pasan al nuevo sistema. Para estimular dicho traspaso, ese reconocimiento ha de considerar cierta indización por concepto de la inflación pasada. Para evitar un problema de envergadura a la caja fiscal, el bono de reconocimiento debiera ser pagado a medida que el trabajador se vaya acogiendo a la jubilación.

Las distintas entidades existentes tendrían que ser liquidadas y destinarse la cobertura a la recaudación siquiera temporal de los gastos resultantes de la transición al nuevo sistema. Especial atención merecen los cuantiosos activos fijos que posee el IPS, los cuales debieran ser licitados. Una vez que el grueso de los cotizantes se hayan acogido al nuevo sistema, las entidades debieran ser consolidadas en una para evitar su sobredimensionamiento.

En síntesis, al Estado le compete asumir la responsabilidad de los compromisos financieros que el sistema de reparto no pueda solventar, al ser liquidado o reducido por el abandono de sus afiliados. Ello podría generar al fisco un problema transitorio de liquidez, en caso de que se ca-

rezca de las reservas suficientes para hacer frente a las obligaciones previsionales asumidas con los trabajadores.

En el caso del IPS parece conveniente reasignar su patrimonio entre el perteneciente al sistema de salud y el correspondiente a las jubilaciones. Para el finaciamiento de estas últimas habría que utilizar en forma exclusiva los fondos del patrimonio correspondiente. También el sistema de seguro de salud debiera ser reformulado, pudiendo pasar al sistema privado, tema en todo caso que cae fuera del ámbito de este trabajo.

De acuerdo a las proyecciones financieras y actuariales de las distintas cajas de jubilaciones y pensiones del Paraguay, el cambio hacia un régimen de administración privada descentralizada redundaría en el largo plazo en una disminución del déficit del sector público, aun cuando a corto plazo genere un déficit transitorio de caja, debido a la insuficiencia de reservas líquidas.

La modalidad que el fisco adopte para salvar este déficit puede ejercer gravitante incidencia sobre variables económicas fundamentales, tales como la tasa de interés y el nivel de ahorro interno. El menú de opciones incluye la reducción de gastos, el alza de los impuestos, la venta de activos y un mayor endeudamiento. Sea cual fuere la opción, es probable que, a la vista de mayores gastos, la reforma del sistema previsional obligue al sector público a ordenar sus finanzas merced a la búsqueda de mayor eficiencia y racionalidad.

## ANEXO

## 1. DESCRIPCIÓN DE LAS CAJAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES EXISTENTES

## a. Sistema de pensiones del IPS

i. *Antecedentes legales*

La seguridad social en el Paraguay se asienta en el Instituto de Previsión Social o IPS, creado por el Decreto-Ley 17.071, del 18 de febrero de 1943.

El régimen legal vigente se compone del régimen general y régimen complementario. El primero se basa en el Decreto-Ley 1.860/50, y su posterior sanción por Ley 375/56, con sus respectivas modificaciones en el transcurso del tiempo. El régimen complementario de pensiones, a su vez, se basa en la Ley 430/73 y sus posteriores modificaciones, que por su conformación es un sistema paralelo al régimen general de pensiones.

En virtud de la Ley 842/80, tiene también a su cargo la administración del régimen de jubilaciones parlamentarias, el cual será aquí objeto de estudio en forma separada.

El IPS es, además, agente recaudador-retentor de aportes de empresas y afiliados y que tienen por destino entidades del sector público (Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Banco Nacional de Trabajadores).

El método de financiamiento actuarial por el cual se rige el sistema de pensiones no se encuentra estipulado en forma taxativa en las normas vigentes. Puede deducirse, empero, teniendo en cuenta los resultados del balance y los estados de ingresos y gastos, que sigue el método de capitalización parcial con primas escalonadas.

Los beneficios o pensiones son "definidos" desde el punto de vista legal, al igual que en el sistema de repartos, a diferencia de lo que sucede con el sistema de capitalización completa, que se ciñe a la "contribución definida".

ii. *Cotizantes*

Las personas incluidas en el régimen de pensiones son los trabajadores que prestan servicios o ejecutan obra en virtud de un contrato de trabajo, verbal o escrito, sea cual fuere su edad y el monto de la remuneración que perciban, los aprendices y el personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas.

El Régimen Complementario, por su parte, comprende los trabajadores asegurados en el IPS (obligatorio), excepto los que no cuentan con el beneficio de pensiones, y los afiliados a la ANDE. Y en carácter voluntario, a quienes han cesado en sus cargos pero siguen aportando, conforme a normas establecidas.

El número de imponentes activos del IPS, incluido el personal de servicio doméstico, pasó de 125.907 en 1989 a 133.074 en 1990, y 130.174 en 1991.

### iii. Prestaciones

A los efectos del presente trabajo, en las prestaciones relacionadas con el sistema de pensiones y jubilaciones se considerará únicamente el IPS. En consecuencia, las prestaciones médicas quedarán fuera de análisis.

Ya se ha señalado que el sistema de pensiones del IPS, conformado por el régimen general y el complementario, es de "beneficios definidos". Es decir, éstos se conocen de antemano y la estimación de sus costos se hace a base de supuestos actuariales (variables demográficas, otras) y del método actuarial de capitalización parcial con primas escalonadas.

En el régimen general las prestaciones son las siguientes:

- Pensiones o jubilaciones por vejez. Los requisitos consisten en 60 años de edad y un aporte mínimo de 750 cuotas semanales.
- Pensiones por invalidez (enfermedad no profesional, accidentes que no sean de trabajo, senilidad o vejez prematura). Requisitos mínimos: tener 150 semanas de cuotas y menos de 55 años de edad, o 150 a 250 semanas de cuotas y menos de 60 años de edad, o 250 a 400 semanas de cuotas y menos de 65 años de edad.
- Prestaciones por muerte ya sea de asegurados (accidentes de trabajo) o de pensionados.
- Prestaciones por accidentes de trabajo (invalidez permanente).
- Revaloración y actualización de las pensiones. De acuerdo a la normativa vigente, cuando las pensiones sufran pérdidas del poder adquisitivo serán revalorizadas conforme a un análisis actuarial del estado financiero del régimen.

Las prestaciones del régimen complementario son:

- Jubilación ordinaria. Los requisitos consisten en 60 años de edad y 20 años de servicios reconocidos; o 55 años de edad y 25 años de servicios reconocidos
- Jubilación extraordinaria. En este caso se exigen 60 años de edad y 15 años de servicios reconocidos; o 55 años de edad y 20 años de servicios reconocidos.
- Jubilación por invalidez. Tienen derecho a este beneficio los afiliados que hayan sufrido una disminución parcial o total, física o mental, de su capacidad de trabajo (mientras ésta subsista), y que tengan, además una afiliación mínima de 3 años si la invalidez se debe a riesgo no profesional; o de ocho años si es causada por senilidad; o que hayan sido objeto de una declaración de invalidez total o parcial por riesgo profesional
- Jubilación por exoneración. Requisitos: 15 años de servicios y haber sufrido menoscabo en la situación jerárquica (art 21).
- Jubilación por retiro voluntario. Este beneficio está disponible para quienes, sin haber alcanzado la edad para la jubilación ordinaria, tengan 25 años de servicios reconocidos por el beneficio y 50 años de edad.
- Pensiones a sobrevivientes. Los padres, viudas (o) e hijos menores de 16 años de edad tendrán derecho a recibir pensión equivalente al 75% de la jubilación concedida por el beneficio (régimen complementario) que el causante percibía o hubiera te-



nido derecho a percibir, cuando ocurra su fallecimiento o haya prestado como mínimo 15 años de servicios reconocidos.

- Revalorización de pensiones. De acuerdo a las normas vigentes, al menos cada 5 años deberán efectuarse valoraciones actuariales de financiamiento al beneficio, y extraordinariamente cuando lo disponga el Consejo Superior del IPS.

#### iv. *Financiamiento*

Para una mejor comprensión del tema es conveniente tener en consideración el esquema de la globalidad de los parámetros estatuidos para las prestaciones del IPS y su financiamiento. El esquema tiene una connotación bivalente, el establecido en las normas y el vigente en la práctica, según se detalla en los siguientes vectores.

	Esquema legal	Vigente en la práctica
Cotizantes		
Asegurado	6.0%	6.0%
Empleador	12.0%	12.0%
Estado	1.5%	0.0%
Total	19.5%	18.0%

	Esquema legal	Vigente en la práctica
Destino de las cotizaciones		
Fondo Enfermedad	9.0%	9.0%
Fondo Común de Pensiones	7.5%	6.0%
Fondo Administración	1.9%	1.9%
Fondo Imprevistos	1.1%	1.1%
Total	19.5%	18.0%

En las cuentas de orden del balance y en los estados de ingresos del IPS correspondientes a los últimos años queda en evidencia la reasignación de los mencionados fondos, en detrimento del fondo común de pensiones.

En este sistema, la cotización es programadamente estable durante un lapso, pero luego sube leve y en forma "escalonada", a fin de mantener el equilibrio financiero actuarial.

#### v. *Inversiones*

Las reservas del IPS destinadas a inversiones serán utilizadas en los rubros apuntados a continuación, con las restricciones que se indican:

- en inmuebles urbanos
- en préstamos hipotecarios (construcción, ampliación o adquisición de viviendas para los asegurados);
- en acciones de empresas industriales, de construcción y de bancos comerciales.

De acuerdo a la normativa legal, el rendimiento de las reservas invertidas en préstamos no puede ser inferior al tipo de interés bancario comercial vigente en plaza para préstamos a particulares. Por otra parte, el rendimiento medio de las demás inversiones no puede ubicarse por debajo del tipo de interés actuarial fijado por el IPS.

El rol de la inversión es determinante para el equilibrio del sistema. Los superávits de operación y los rendimientos de las inversiones deben acumularse como reserva técnica, de modo de asegurar, en conjunto con las cotizaciones, el cumplimiento de los compromisos sin que resulte afectado el equilibrio financiero de los fondos.

#### *vi. Situación financiera y actuarial*

El IPS adopta como sistema de pensiones el de capitalización parcial con primas escalonadas, al que le es inherente una ecuación de equilibrio financiero calculada para un período equis sobre la base de previsiones actuariales y un rendimiento real de las inversiones. Es decir, se cuantifica en términos actuariales el costo esperado de los beneficios del sistema de pensiones definidos o predeterminados, adoptándose un determinado horizonte temporal.

En este esquema los rendimientos de las inversiones deben ser óptimos para evitar, en presencia de un nivel constante de cotización, la ruptura del equilibrio mencionado durante el período de referencia. Un deterioro en los rendimientos esperados de las inversiones alteraría el equilibrio inicial, obligando a la subida de la tasa de cotización, de modo de solventar los costos futuros por concepto de prestaciones.

En consecuencia, la determinación del estado o balance actuarial de cada uno de los fondos de pensiones requiere una valuación actuarial formal. Dado que se carece de tal valuación, no parece viable obtener una evaluación actuarial financiero sólida (relacionada con la mencionada ecuación de equilibrio financiero) de los estados de cada uno de los fondos. Sin embargo un examen de los rendimientos de inversiones permite inferencias cuantitativamente imprecisas, pero contundentes.

No obstante, una forma útil para evaluar en forma gruesa los estados de capitalización del fondo de pensiones (reservas técnicas) consiste en cotejar egresos de fondos, por un lado, y las reservas acumuladas por cada una de ellos, del otro.

También la información financiera que servirá de base a los exámenes de los fondos adolece de imperfecciones. No existen criterios uniformes en el transcurso del tiempo para la presentación de los balances por parte del IPS, lo que dificulta las comparaciones históricas y entre una administración y otra. En algunos casos los balances están contaminados por prácticas que oscurecen los resultados, como por ejemplo revaluación arbitraria de los activos fijos o atrasos en la concesión de pensiones, los cuales incrementan artificialmente los fondos acumulados.

En el sistema de pensiones con "beneficios definidos", la modalidad de "primas escalonadas" se diferencia del sistema de reparto simple por la acumulación de reservas técnicas. Estas permiten, a un determinado nivel de cotización, mantener el equilibrio financiero durante un período equis. Tras su agotamiento debe procederse a reajustar a "otro escalón" el nivel de cotización (Mesa-Lago, 1985).

En el esquema de capitalización de "primas medias" la cotización permanece congelada durante un plazo largo y mantiene el valor actual probable de todos los egresos en equilibrio respecto del valor actual probable de los futuros ingresos.

- Análisis financiero del Fondo Común de Pensiones

La escasez de información cuantitativa ha obligado a la adopción de un período que cubre únicamente de 1986 a 1991. Aun así, los antecedentes son precarios para 1988 y 1991, por lo que fue necesario realizar estimaciones para construir una secuencia cronológica ininterrumpida.

Los balances y estados de ingresos y gastos de IPS anteriores a 1989 están distorsionados en lo tocante a los ingresos y las acumulaciones del Fondo Común de Pensiones. En ambos casos se consideraba el aporte estatal, pese a que éste no llegó nunca a materializarse, abultándose así en forma artificial el flujo de ingresos y la acumulación de reservas (cuadro 1) y, por consiguiente, la disponibilidad de activos. Esta distorsión se salva aquí precariamente merced al recálculo de los ingresos para para el sexenio 1986/91 (cuadro 2) y de las respectivas acumulaciones de reservas para el fondo (cuadro 3).

Las cifras así reconstituidas de las reservas de los fondos de pensiones representan por lo tanto meras estimaciones, aunque sin duda muy útiles. Ellas sugieren que el rendimiento de los fondos (cuadro 5) ha sido positivo en términos nominales, pero severamente negativo cuando se lo depura de los efectos inflacionarios, aun después de utilizar bases subvaluadas de acumulación de reservas. Durante el período 1986/91, el mejor rendimiento real de los fondos fue de -3.6%, y el peor llegó a -37%.

La explicación de estos resultados tan pobres estriba probablemente en la congelación de los fondos líquidos del IPS en el Banco Central del Paraguay y en la deficiente gestión en la colocación de los fondos en inversiones (cobros muy bajos por concepto de alquileres y reajustes sólo parciales de los avalúos de activos).

La relación entre egresos y fondos acumulados parece aceptable (cuadro 7) en comparación con la que se observa para el fondo complementario de pensiones, pero este cotejo dice poco respecto del grado de equilibrio de la situación global y de la calidad de la gestión financiera con base actuarial.

En resumen, la falta de materialización de los aportes estatales y el carácter negativo de los rendimientos generados por los fondos acumulados de pensiones se han transformado en factores causantes de desequilibrios para la cobertura de las obligaciones futuras. Es preciso considerar, es cierto, los incrementos anotados en las reservas técnicas del Fondo Común de Pensiones, pero en rigor ellos garantizan la cobertura de apenas una fracción de las obligaciones actuariales, habida cuenta del deterioro de los ingresos para la acumulación de reservas. Es decir, en términos intergeneracionales se estaría trasladando para el futuro, vía aumento de cotización a los actuales y nuevos imponentes, el costo de la provisión de beneficios para el presente.

- Análisis financiero del Fondo Complementario de Pensiones

Un fondo complementario de pensiones debiera, por razones técnicas y habida cuenta de su carácter optativo y complementario de un régimen de capitalización parcial con primas escalonadas, ser de capitalización completa con "contribución definida".

El fondo complementario existente en el Paraguay carece de un método de financiamiento actuarial por el cual regirse. El objetivo con que fue creado en 1973 mueve a presumir que sigue el sistema de primas escalonadas, pero la aplicación de este esquema ha sido muy imperfecta.

El fondo complementario de pensiones no opera con capitalización completa, caracterizándose por la prodigalidad de las prestaciones con respecto al reconocimiento de servicios anteriores. Las bases de salarios de servicios prestados anteriormente en períodos de alta inflación no son indizadas.

Las tasas actuales de financiamiento, vía cotizaciones, son incapaces de garantizar la solvencia actuarial de los fondos complementarios de pensiones, lo que se traduce en un acelerado deterioro del equilibrio financiero del sistema.

El restablecimiento de la ecuación de equilibrio financiero para cumplir con las obligaciones futuras en concepto de prestaciones exige por lo tanto un incremento de las tasas de cotización. Así como van las cosas, la descapitalización completa del fondo complementario de pensiones es inevitable. El cálculo de la fecha en que se producirá el colapso depende de los parámetros vitales y financieros que se adopten en las proyecciones.

Ya se están manifestando síntomas de la crisis. Unos 20 mil expedientes de jubilaciones se encuentran atrasados y el Parlamento Nacional ha aprobado un proyecto para modificar los beneficios del fondo complementario, con el argumento de que la descapitalización que éste acusa en el corto plazo pone en peligro el cumplimiento de sus compromisos hacia el futuro.

Cabe agregar que en el sexenio 1986-91 los rendimientos de las acumulaciones de las reservas de este fondo fueron en todos los casos negativos en términos reales. Si se consideran los rendimientos nominales se obtiene una tasa inferior a 1% en 1986 y 1987, la que disminuye a cero en los demás años (cuadro 6). La relación egresos versus acumulación de reservas (cuadro 7) se deteriora, en tanto que las tasas de rendimiento son menos saludables que las del Fondo Común de pensiones. Debe reiterarse, eso sí, que la mencionada relación no da debida cuenta de la gravedad del problema.

En resumen, la situación de las reservas técnicas del fondo complementario de pensiones es muy delicada y sus posibilidades de recuperación son nulas. El deterioro del valor real de las reservas hará indispensable en el corto o mediano plazo el reajuste de las cotizaciones, si se quiere garantizar el pago de las pensiones actuales y futuras.

En cuanto a los balances presentados por IPS, llama la atención la falta de continuidad en la presentación de las cuentas, tanto del activo como del pasivo, en particular las acumulaciones de las reservas de los distintos fondos (común de pensiones y complementario). Esta situación obligó a reconstituir estimativamente las acumulación de reservas y a inferir, sobre esa base, otras conclusiones adicionales que se consideraron pertinentes.

La ausencia de criterios técnicos para la determinación de los "beneficios definidos" que ofrece el Fondo Complementario y la generosa ampliación del plazo concedido para acogerse al régimen hicieron posible la aparición de un virus perverso que ha venido erosionando las reservas técnicas, con el consiguiente efecto desfavorable sobre el equilibrio financiero.

vii. *Consideraciones Adicionales a las del Fondo de Pensiones sobre el Seguro Social del IPS (en el Sistema General)*

La cobertura del seguro social envuelve: Riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados.

Los cotizantes son:

- Los trabajadores (incluyendo aprendices) asalariados que perciban remuneración.
- El personal de los entes descentralizados del Estado o empresas mixtas.
- También (y con cobertura para riesgo de accidentes, enfermedad y maternidad):
- Los maestros y catedráticos de enseñanza privada; primaria, normal, media, profesional y de idiomas; y el personal del servicio doméstico.
- Los maestros y catedráticos de enseñanza primaria y normal (que dependen del Ministerio de Educación Culto).
- Los catedráticos universitarios de instituciones públicas y privadas.
- Trabajadores independientes (seguro optativo).

El financiamiento se obtiene de la siguiente forma:

- 6.0% de los salarios aporte de los trabajadores.
- (0.5% adicional al Banco Nacional de Trabajadores).
- 12.0% de los salarios aporte patronal.
- 2.5% adicionales de los salarios aporte patronal que será destinado a:
  - 1.5% Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
  - 1.0% Ministerio de Justicia y Trabajo (ley 253/71 Servicio Nacional de Promoción Profesional) (IPS es solo agente redentor de los aportes adicionales).
- 1.5% aporte del Estado, calculado s/monto de salarios.
- 5.5% de las remuneraciones de maestros y catedráticos de enseñanza primaria, media, profesional y de idiomas y catedráticos universitarios de las instituciones públicas y privadas.
- 2.5% s/salario mínimo ganadero (aporte servicio doméstico)
- 2.5% aporte empleador s/remuneraciones de instituciones privadas de enseñanza.
- 8.0% aporte trabajador independiente, s/base 25 días salario mínimo.
- 5.5% sobre salario mínimo ganadero (aporte patronal servicio doméstico).
- 7.0% s/pensiones al beneficiario de pensiones.
- Ingreso de renta de inversiones del IPS.
- Ingreso por recargos y multas.
- Ingreso atenciones y servicios a personas no aseguradas.
- Comisiones por servicios prestados a otras instituciones en carácter de agente retentor de fondos.
- Legados y donaciones
- Otros ingresos.

La distribución de estos recursos es la siguiente:

- Al fondo común de pensiones, 7.5% del monto total de salarios sobre los cuales fue-

- ron pagadas las cuotas establecidas en a), b) y c).
- Al fondo de enfermedad-maternidad, 9.0% del monto total de los salarios en a), b) y c) y las cuotas del Magisterio oficial y privado (-totalidad-) y del personal del servicio doméstico. Sumatoria incisos: d), e), f), g), i), j), y l).
  - Al fondo de administración general, -19/10% del monto de a), b) y c). Los ingresos por k) y ll) (que son las multas y comisiones por servicios de retención respectivamente).
  - Fondo de Imprevistos, 11/10% del monto total de los salarios los cuales abonan a), b) y c).

En cuanto a las prestaciones diferentes a las de pensiones, estas cubre los siguientes aspectos:

- Enfermedades:

En caso de Enfermedad no Profesional (que no sea accidente de trabajo) IPS proporciona a los asegurados: atención médico-quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización (la atención de una misma enfermedad durará 26 semanas); subsidio en dinero cuando el asegurado sufra incapacidad de trabajo, o a partir del cuarto día, mientras dure el tratamiento y que no goce de pensión del seguro.

El monto del subsidio por enfermedad no profesional asciende a 50% del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos 4 meses.

La atención médica será extensiva a la esposa o concubina (con 2 años de unión) del asegurado, hijos solteros (h/16 años) que vivan con el asegurado y del hijo incapacitado mientras dure la misma.

- Riesgo de maternidad:

Las aseguradas recibirán durante embarazo, parto y puerperio atención médica (prevista en A-). El mismo beneficio se hace extensivo a la esposa o concubina del asegurado. La asegurada recibirá además: subsidio en dinero, 3 semanas anteriores y 6 posteriores a la fecha probable del parto; y leche por 8 meses, en caso de imposibilidad de amamantar.

- Subsidio en dinero:

Asciende a un 50% sobre salarios de los últimos 4 meses (similar al de enfermedad), no se descontará la mitad durante el período de permanencia en el Sanatorio.

- En caso de enfermedades Riesgos Profesionales, como accidentes de trabajo (ante la exposición, lesión orgánica, estado patológico), el asegurado recibirá: atención médico-quirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalización y provisión de los aparatos de prótesis; subsidio en dinero si se incapacita para trabajar por más de 3 días (y hasta 52 semanas)

Respecto a las pensiones por invalidez, son provisorias hasta 5 años, y definitivas a la expiración de dicho plazo o en cualquier momento a condición que la invalidez sea permanente. Se considera inválido al asegurado que a consecuencia de enfermedad no profesional, o de senilidad o vejez prematura, o accidente que no sea de trabajo, se encuentre incapacitado para tener remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual.

En cuanto a los pensionados que continúan trabajando, las cuotas que corresponden a trabajos que ejecutan los asegurados estando en goce de pensión de vejez, les darán derecho a que la pensión se les aumente en 3% del monto base de la misma para cada 150 semanas de dichas cuotas.

### ESQUEMA RESUMIDO DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL I.P.S.

#### Financiamiento y colocaciones (Fuentes y usos)

##### - Régimen General

Fuentes:	- Asegurado	6.0%	En porcentaje s/el salario
	- Empleador	12.0%	
	- Estado	0.0%	
	Total	18.0%	
Usos:	- Fondo Común de Pensiones	6.0%	(1)
	- Fondo de Salud	9.0%	(2)
	- Fondo de Adm. General	1.9%	
	- Fondo de Imprevistos	1.1%	
	Total	18.0%	

(1) Debido a que el Estado no aporta el 1.5%, se le descuenta al Fondo de Pensiones (práctica del IPS), aunque no tiene asidero legal

(2) Para prestaciones médicas de pensionados se aporta además 7% de las pensiones.

##### - Régimen Complementario

###### Por Servicios Futuros

- Aporte Asegurado	3.0%	En porcentaje de salarios
- Aporte Patrono	2.0%	

###### Por reconocimiento de Servicios Anteriores

(El reconocimiento de servicios anteriores fué inicialmente una opción para los asegurados al "régimen complementario" para fines de jubilación).

- Aporte Asegurado	3.0%	En porcentaje de salarios
	10.0%	al 15% de sus pensiones

Los jubilados del Régimen deben aportar el 7% de las pensiones para ser destinados al Fondo de Prestaciones Médicas.

Usos: Scrán invertidos enteramente en el fondo de pensiones complementarias.

#### Beneficios:

- Régimen General	- Régimen Complementario
- Pensiones o jubilaciones por retiro	- Jubilación Ordinaria
- Pensiones por Invalidez	- Jubilación Extraordinaria
- Fallecimiento de Asegurados	- Jubilación por Invalidez
- Fallecimiento de Pensionados	- Jubilación Retiro Voluntario
- Accidentes de Trabajo: Incapacidad y Muerte	- Jubilación por Exoneración
	- Fallecimiento de Asegurado o Jubilados

## viii. Síntesis

En el Paraguay el IPS es la columna vertebral del sistema de pensiones, que es de capitalización parcial, con primas escalonadas y beneficios definidos

Inicialmente las cotizaciones del sistema de pensiones del IPS fueron tripartitas (afiliado, empleador y Estado), pero han terminado siendo bipartitas, al abstenerse el Estado de materializar sus cotizaciones.

Dentro del IPS existe una gestión única para servicios de naturaleza tan disímil como son los de salud, pensiones y administración de las inversiones.

Las endémicas deficiencias que acusa la gestión del IPS han llevado a un grave deterioro del equilibrio financiero actuarial programado. Ello es consecuencia de un manejo burocrático, propio de empresas públicas que operan en contextos de escasa competencia y de regulaciones inadecuadas. Tales desequilibrios son atribuibles en lo fundamental a los negativos rendimientos, en términos reales, anotados por las inversiones, al incumplimiento de los aportes del Estado y al relajamiento en que se ha incurrido en el manejo de los fondos complementarios de pensiones.

Cuadro 1  
FORMACION DEL FONDO COMUN DE PENSIONES Y FONDO COMPLEMENTARIO.  
INGRESOS, GASTOS Y ACUMULACION DE RESERVAS  
PRESENTADO POR IPS  
(En miles de guaraníes)

## Fondo Común de Pensiones

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Salario imponible	90,850,511	136,486,117	193,158,596	299,605,951	400,708,113	521,653,563*
Aporte (7.5%, 6% sobre el salario imponible)	6,813,788	10,236,49	14,486,895	17,976,357	24,042,487	31,299,214*
Alquileres	526,571	568,884	576,520	401,425	522,051	678,355
Intereses	414,288	566,831	616,429	715,862	2,269,990	3,768,310
Plusvalía	0	26,153	2,366	1,875	0	0
Rendimiento inversiones	940,858	1,161,867	1,195,315	1,119,162	2,792,041	4,446,664
Total de ingresos	7,754,646	11,398,325	15,682,210	19,095,519	26,834,527	35,745,878
Pensiones	4,513,156	5,773,831	7,440,978	9,444,905	14,862,943	19,433,397
Riesgos profesionales	433,065	497,043	614,198	716,692	961,997	1,034,881
Total de egresos	4,946,221	6,270,874	8,055,176	10,161,597	15,824,940	20,468,278
Saldo	2,808,425	5,127,451	7,627,034	8,933,921	11,009,588	15,277,600



Cuadro 1 (Continuación)

<b>Administración del beneficio. Jubilaciones complementarias (Fondo Complementario)</b>						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Aporte	4,264,885	6,435,945	9,553,274	14,714,363	18,858,059	23,627,682
Intereses	48,127	45,846	0	0	0	0*
Total de ingresos	4,313,012	6,481,790	9,553,274	14,714,363	18,858,059	23,627,682
Beneficios jubilatorios	3,798,021	5,068,469	6,898,761	8,816,940	14,567,893	16,713,968
Remuner. al personal	23,540	45,640	36,939	70,062	93,564	109,792
Gastos generales	5,289	2,746	18,650	35,836	25,446	20,018
Amortización (Deprec.)	279	316	444	596	287	1,028
Total de egresos	3,827,29	5,117,171	6,954,794	8,923,434	14,687,189	16,844,806
Saldo	485,883	1,364,620	2,598,480	5,790,929	4,170,870	6,782,876
Acumul. de reservas						
(Ingresos - Gastos)	4,510,778	10,753,325	17,304,674	30,985,389	38,762,455	49,798,756
Fondo C. de Pensiones	3,977,578	9,274,401	14,636,949			
Adm. de beneficios						
(Fondo Complementario)	485,883	1,364,620	2,598,480			
Otro (Parlamentario)	47,317	114,305	69,246			

\* Estimado en base a relaciones del año anterior.

Fuente: Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

Cuadro 2  
**FORMACION DEL FONDO COMUN DE PENSIONES Y FONDO COMPLEMENTARIO**  
**INGRESOS GASTOS Y ACUMULACION DE RESERVAS, RECALCULADO**  
 (En miles de guaraníes)

<b>Fondo Común de Pensiones</b>						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Salario imponible	90,850,511	136,486,117	193,158,596	299,605,951	400,708,113	521,653,563**
Aporte (6% sobre el salario imponible)*	5,451,031	8,189,167	11,589,516	17,976,357	24,042,487	31,299,214**
Alquileres	526,571	568,884	576,520	401,425	522,051	678,355
Intereses	414,288	566,831	616,429	71,586	2,269,990	3,768,310
Plusvalía	0	26,153	2,366	1,875	0	0
Rendimiento invers.	940,858	1,161,867	1,195,315	1,119,162	2,792,041	4,446,664
Total de ingresos	6,391,889	9,351,034	12,784,831	19,095,519	26,834,527	35,745,878
Pensiones	4,513,156	5,773,831	7,440,978	9,444,905	14,862,943	19,433,397
Riesgos profesionales	433,065	497,043	614,198	716,692	961,997	1,034,881
Total de egresos	4,946,221	6,270,874	8,055,176	10,161,597	15,824,940	20,468,278
Saldo	1,445,667	3,080,160	4,729,655	8,933,921	11,009,588	15,277,600

Cuadro 2 (Continuación)

## Administración del beneficio. Jubilaciones complementarias (Fondo Complementario)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Aporte	4,264,885	6,435,945	9,553,274	14,714,363	18,858,059	13,627,682
Intereses	48,127	45,846	0	0	0	0*
Total de ingresos	4,313,012	6,481,790	9,553,274	14,714,363	18,858,059	23,627,682
Beneficios jubilatorios	3,798,021	5,068,469	6,898,761	8,816,940	14,567,893	16,713,968
Remuner. al personal	23,540	45,640	36,939	70,062	93,564	109,792
Gastos generales	5,289	2,746	18,650	35,839	25,446	20,018
Amortización (Deprec.)	279	316	444	596	287	1,028
Total de egresos	3,827,129	5,117,171	6,954,794	8,923,434	14,687,189	16,844,806
Saldo	485,883	1,634,620	2,598,480	5,790,929	4,170,870	6,782,876

\* Se recalularon las cifras de ingresos 1986, 1987 y 1988 en base al 6%.

\*\* Estimado en base a relaciones del año anterior.

Fuente: Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

Cuadro 3  
ESTIMACION DE ACUMULACION DEL FONDO COMUN DE PENSIONES  
(En millones de guaraníes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Acumulados (del balance)	17,754					
- Aportes del Estado	7,794					
Acumulados (neto)						
Inicio del período	9,960	11,406	14,486	19,216	28,150	39,159
Excedentes del año	1,446	3,080	4,730	8,934	11,010	15,278
Acumulados (neto)						
Fin del período	11,406	14,486	19,216	28,150	39,159	54,437

Fuente: Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

Cuadro 4  
ESTIMACION DE ACUMULACION DEL FONDO COMPLEMENTARIO  
(En miles de millones de guaraníes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Acumulados						
Inicio del período	8,901	9,378	10,751	13,350	19,141	23,312
Excedentes	486	1,365	2,598	5,791	4,171	6,793
Acumulados	9,387	10,751	13,350	19,141	23,312	30,094

Fuente: Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

**Cuadro 5**  
**RENDIMIENTO DE LOS FONDOS ACUMULADOS DE PENSIONES**  
 (Estimaciones en millones de guaraníes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Acumulado*	11,406	14,486	19,216	28,150	39,159	54,437
Rendim. inversiones (F.C.P.)	941	1,162	1,195	1,119	2,793	4,447
Tasa nominal de beneficios	8.2%	8.0%	6.2%	4.0%	7.1%	8.2%
Inflación	38.8%	32.0%	16.9%	28.5%	44.1%	11.8%
Tasa de beneficios real**	-30.6%	-24.0%	-10.7%	-24.5%	-37.0%	-3.6%

\* La acumulación de fondos son las cifras recalculadas.

\*\* La tasa de beneficio real es la tasa nominal descontada la inflación.

**Nota:** La construcción del cuadro adolece de algunas imperfecciones como:

- Una formulación simplista de comparar retorno sobre inversiones en terminos anuales.
- La acumulación de fondos está sub valuada, debido a la no revaluación de activos, al descuento del 1.5% que no aportó el Estado, etc.

**Fuente:** Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

**Cuadro 6**  
**RENDIMIENTO DE LOS FONDOS ACUMULADOS DE PENSIONES COMPLEMENTARIOS**  
 (Estimaciones en millones de guaraníes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Acumulados*	9,387	10,751	13,350	19,141	23,312	30,094
Rendim. inversiones (FCP)	48	45	0	0	0	0
Tasa nominal de beneficios	0.5%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Inflación	38.8%	32.0%	16.9%	28.5%	44.1%	11.8%
Tasa de beneficios real**	-38.3%	-31.6%	-16.9%	-28.5%	-44.1%	-11.8%

\* La acumulación de fondos son cifras recalculadas.

\*\* La tasa de beneficio real es la tasa nominal descontada la inflación.

**Fuente:** Elaborado con informaciones de los Balances y Estados de Ingresos del IPS.

**Cuadro 7**  
**RELACION EGRESOS CON LA ACUMULACION DE FONDOS**  
 (En millones de guaraníes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Acumulado en el Fondo Común de Pensiones*	11,406	14,486	19,216	28,150	39,159	54,437
Total egresos del Fondo Común de Pensiones	4,946	6,271	8,055	10,162	15,825	20,468
Relación Egresos/ Fondos acumulados	43.4%	43.3%	41.9%	36.1%	40.4%	37.6%
Acumulado en el Fondo Compl. de Pensiones*	9,387	10,751	13,350	19,140	23,311	30,094
Total egresos del Fondo Compl. de Pensiones	3,827	5,117	6,955	8,923	14,687	16,845
Relación Egresos/ Fondos acumulados	40.8%	47.6%	52.1%	46.6%	63.0%	56.0%

\* A partir de cifras recalculadas.

**Fuente:** Elaborado con informaciones de Balances y Estados de Ingresos del IPS.

## b. Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda

Establecido en 1909, el primer sistema de jubilaciones y pensiones del Paraguay dio cobertura a los funcionarios del sector público pertenecientes al Gobierno Central, quedando la normativa de este régimen inserta en la Ley de Organización Administrativa (capítulo XIV).

Pasaron a formar parte del sistema los funcionarios y empleados permanentes de la Administración Central cuyas remuneraciones figuraren en el presupuesto general de gastos y en leyes adicionales; los miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas; los directores, empleados y personal docente de la instrucción pública; los empleados de los bancos del gobierno, y los funcionarios municipales

A partir de este sistema se fueron creando esquemas especiales, ya sea por la influencia de grupos de presión o por iniciativa del Estado mismo. Así, diversos grupos de trabajadores lograron establecer sus propias cajas aseguradoras, con legislación, administración, financiamiento y beneficios específicos.

A fines de enero de 1960, la resolución 35 del Ministerio de Hacienda reglamenta el régimen de pagos a los jubilados y pensionados de esta institución, la cual pasa a denominarse oficialmente Caja Fiscal de Jubilaciones y Pensiones.

En la actualidad se hallan adscritos a la institución los funcionarios públicos pertenecientes al Gobierno Central, del Magisterio Nacional, del Poder Judicial, de la Universidad Nacional, del cuerpo diplomático y consular y de algunas entidades autárquicas, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y los veteranos, lisiados y mutilados de la Guerra del Chaco.

Las prestaciones consisten en jubilaciones y pensiones. Las primeras, que pueden ser ordinarias o extraordinarias, se otorgan a los funcionarios que hayan prestado por lo menos 30 años de servicios (24 para los magistrados judiciales y 25 para los funcionarios de enseñanza primaria) y cumplido 50 años de edad los varones o 45 las mujeres, o que al cabo de 20 años de servicios hayan sido declarados física o intelectualmente imposibilitados para continuar en el desempeño de sus cargos.

Los funcionarios beneficiados con la jubilación extraordinaria tienen derecho a la ampliación de su haber jubilatorio; y si con los nuevos servicios llegan a completar los requisitos exigidos para la jubilación ordinaria, la liquidación debe hacerse conforme a las citadas disposiciones.

Las pensiones son otorgadas a las viudas, hijos o en su defecto a los padres de los funcionarios fallecidos que hubiesen completado como mínimo 20 años de servicios. El importe de la pensión equivale a tres cuartos de la jubilación de que gozaba o a la que habría tenido derecho el causante.

El derecho de pensión se extingue por las siguientes causas:

- Para la viuda, al contraer nuevas nupcias.
- Para los hijos varones, al cumplir los 20 años
- Para las hijas solteras, al contraer matrimonio

En general, por vida deshonesta, por domiciliarse fuera del país, o por haber sido condenado por delito contra la propiedad o penas de presidio o penitenciaría.

Con relación al haber jubilatorio, el Decreto Ley 11308/37 establece que ninguna jubilación ordinaria o extraordinaria excederá del 94% del sueldo mayor percibido. En el caso de los militares, empero, el monto es regulado de acuerdo con sus respectivas leyes jubilatorias.

Los fondos de jubilaciones y pensiones se forman con los siguientes recursos:

- Descuento sobre el sueldo de todo funcionario o empleado con derecho a los beneficios acordados.
- Descuento de la primera mensualidad que corresponda a las personas que entren a ocupar cargos rentados con cargo al Presupuesto.
- Descuento de la mensualidad que corresponda a las personas que a la vigencia de la Ley estuviesen ocupando un puesto.
- Diferencia que resulte del primer mes en los casos de aumentos de sueldos o al acceder el funcionario a un cargo mejor remunerado.
- Importe total de los sueldos que correspondan a empleos vacantes, empleados suspendidos o con licencia.
- Importe de las multas que por cualquier concepto se impusiera a los funcionarios o empleados públicos.

### c. Caja Ferroviaria de Seguros Sociales

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios fue creada en virtud de la Ley Nº 641, de 1924, sustituida en agosto de 1954 por la Ley 238, que instituyó la Caja Ferroviaria de Seguros Sociales. Se trata de un ente autárquico, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Trabajo.

Administra esta caja un directorio constituido por un presidente, designado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Empresa Ferroviaria, dos de los trabajadores de la misma y un jubilado. Asimismo, cada representante titular tiene un suplente.

Cotizantes son los empleados y obreros de las empresas ferroviarias establecidas o que se establezcan en el país, toda vez que ellas brindan un servicio de utilidad pública; los empleados y obreros de los servicios de comedor y confiterías incorporadas al régimen ferroviario, aun cuando tales servicios estén a cargo de contratistas; el personal de la caja; los contratistas y subcontratistas de las empresas ferroviarias y su personal, siempre que se ocupen de trabajos inherentes al servicio ferroviario.

Las jubilaciones pueden ser por invalidez, ordinarias o reducidas, por retiro anticipado.

Tienen derecho al primer tipo de jubilación de invalidez los asegurados que quedan inválidos después de haber completado aportes por un mínimo de cinco años a la caja. A este efecto se considera inválido al empleado u obrero que a consecuencia de una enfermedad o de alteración física o mental se incapacita para procurarse mediante su labor habitual en el servicio ferroviario una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de la remuneración habitual que percibe un trabajador ferroviario sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes.

A la jubilación ordinaria tienen derecho los asegurados que habiendo cumplido 50 años de edad, tengan como mínimo 25 años de servicios. El monto de este beneficio se calcula con relación al promedio de los sueldos percibidos durante los últimos dos años de los servicios, con un tope equivalente el triple del sueldo mínimo vigente.

El asegurado que haya cumplido 40 años de edad y durante al menos 15 años tiene derecho una jubilación reducida por retiro anticipado. El monto se calcula tomando como referentes tanto la jubilación por invalidez como la edad y el tiempo de aportes exigidos para la jubilación ordinaria.

Tienen derecho al cobro de pensiones los familiares de un asegurado fallecido o de un asegurado que haya completado un mínimo de cinco años de aportes a la Caja, y los de aquel que, pese a no reunir estos requisitos, haya muerto a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional contraída en el trabajo. Los porcentajes de las pensiones de los sobrevivientes con derecho, en relación a la jubilación base son los siguientes: la viuda 40%; cada huérfano, 20%; el padre y la madre, 20% cada uno.

En los casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional de los asegurados, así como en los de enfermedad y maternidad de familiares con derecho, la Caja concede diversas prestaciones de asistencia médica, quirúrgica, odontológica, etc. Otorga además subsidios en dinero, indemnizaciones y pensiones mensuales, cuota mortuoria, etc., cuyas condiciones son reguladas por el IPS. Sin embargo, la entidad ha contratado servicios médicos y odontológicos privados para sus asegurados y familiares, a fin de mejorar la cobertura, según lo previsto en el Art. 27 de la Ley 238/54.

Los recursos de la Caja Ferroviaria de Seguro Social provienen de:

- Los aportes de los cotizantes, equivalentes al 10% de los sueldos o salarios percibidos por cualquier concepto.
- El importe del primer mes de sueldo que se asigna al empleado u obrero a su ingreso a alguna empresa ferroviaria, que se paga en 24 cuotas mensuales.
- La diferencia del primer sueldo o salario mensual cuando el trabajador percibe, por cualquier concepto, un aumento de sueldo o salario.
- La cuota mensual de las empresas ferroviarias, equivalente al 10% de los sueldos y salarios pagados por cualquier concepto a sus trabajadores.
- Una contribución adicional por parte de las empresas ferroviarias, equivalente al 6% de las entradas totales que perciben por cualquier concepto en la explotación del servicio.
- El descuento del 5% sobre las jubilaciones y pensiones concedidas por la Caja.
- La cuota del Estado, equivalente al 1,5% de los sueldos y salarios de los trabajadores asegurados.
- Las donaciones y legados a favor de la Caja.
- Los intereses y utilidades generados por las inversiones de la institución.

Los fondos de la Caja, a excepción de las cantidades necesarias para el cumplimiento de sus fines inmediatos, pueden ser invertidos sólo en los siguientes rubros, y con las limitaciones que se señalan:

- Depósitos a plazo fijo en el Banco del Paraguay, a un plazo máximo de un año, re-

novable. Este norma dejó de tener vigencia hace más de 30 años, al desaparecer el Banco del Paraguay.

- Préstamos hipotecarios a los asegurados que hayan aportado a la Caja un mínimo de 8 años.
- Edificación y compra de inmuebles para sus propios servicios, como clínicas, sanatorios, maternidades, laboratorios, oficinas, etc.
- Edificación y compra de inmuebles de renta o para construcción de viviendas económicas para su venta o arrendamiento a obreros.
- Préstamos a los asegurados que tengan a una antigüedad mínima de 5 años en el servicio.

Merece señalarse que ésta es una de las entidades más deficitarias, pues su recaudación cubre apenas el 40% del total de los egresos en que incurre. La brecha obedece fundamentalmente a la falta de pago por parte del Estado de la cuota que le corresponde, actitud que desde 1991 pasa a ser imitada por la empresa ferroviaria. A partir de 1992 la situación empeora, ya que la Reforma Tributaria deja sin efecto diversas leyes especiales que constituían fuentes de ingresos para la Caja Ferroviaria.

#### **d. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios**

Fue creada en virtud de la Ley 105, de agosto de 1951, como una entidad autárquica de duración indefinida, con personería jurídica y patrimonio propio. Este cuerpo legal fue reemplazado en 1986 por la ley 1232, sustituida nuevamente por la ley 73, de octubre de 1991.

La Caja es dirigida y administrada por un Consejo, integrado por un presidente; dos representantes de las instituciones bancarias, uno por los bancos oficiales y otro por los bancos privados; dos representantes de los afiliados activos, uno por los bancos oficiales y otro por los bancos privados; y dos representantes de los afiliados jubilados, uno por el sector de bancos oficiales y de los bancos privados.

Cotizantes de esta Caja son los empleados administrativos, de servicios y asesores financieros, jurídicos y técnicos que se desempeñan en los bancos oficiales y privados, nacionales y extranjeros, siempre que sean mayores de 18 años de edad y presten servicios, aunque sea temporalmente, mediante el pago de una remuneración directa o indirecta. Además, los empleados de la Caja, los jubilados y pensionados en el régimen de jubilaciones y pensiones de empleados bancarios y, por último, los funcionarios con servicios netamente bancarios reconocidos por la Caja, que llegaren a ocupar cargos superiores en los bancos nacionales y extranjeros.

Están expresamente marginados los funcionarios de bancos extranjeros radicados en el Paraguay, siempre que comprueben su afiliación a entidades jubilatorias de otro país; las personas que presten servicios de carácter técnico o profesional por un tiempo no superior a dos años; y las personas que presten servicios en los bancos, pero cuyas labores no constituyen funciones bancarias.

El derecho a la jubilación lo obtiene el afiliado al completar 20 años de aportes recono-

cidos, esté o no en servicio activo. Tienen derecho a jubilación ordinaria los que han totalizado la cifra de 85 puntos entre edad y servicios.

El beneficio de la jubilación por invalidez se otorga al funcionario o empleado que es declarado física o mentalmente inhabilitado para continuar en el servicio o empleo. Se exige una antigüedad mínima de tres años si la invalidez es consecuencia de enfermedad no profesional o accidente que no sea de trabajo, o de ocho años si la enfermedad es consecuencia de senilidad o vejez prematura. No se exige ningún requisito mínimo de antigüedad si la invalidez es causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Se concede jubilación por exoneración al cotizante que habiendo completado 20 años de servicios es objeto de despido o queda cesante a causa de la clausura o cierre de la sucursal o casa matriz, expiración del término legal o contractual de las mismas, etc. Otra causal importante para impetrar este beneficio la constituye el menoscabo evidente la situación jerárquica del empleado, siempre que a juicio del Consejo existan presunciones fehacientes de que el hecho crea al funcionario una situación insostenible.

Jubilación por retiro voluntario tiene derecho a percibir el cotizante que sin satisfacer los requisitos de la jubilación ordinaria haya completado 25 años de servicios reconocidos por la Caja. También, el funcionario que al retirarse haya completado 20 años de servicios reconocidos, el cual puede pueden seguir, hasta completar los 25 años de servicios, aportando su parte y la patronal sobre el sueldo actualizado del cargo que ocupaba, oportunidad en que se le concede la jubilación por retiro voluntario o la ordinaria si tiene la edad o el puntaje correspondiente.

Al fallecer un jubilado o beneficiario que tenga derecho a gozar de la jubilación o haya prestado 15 años de servicios reconocidos, pasan a recibir una pensión sus herederos inmediatos, en el orden estipulado en la ley. El importe de la pensión equivale al 100% del total de la jubilación que percibía o a la que tenía derecho el causante.

El haber jubilatorio corresponde en este caso al promedio de los últimos 30 meses de sueldo, remuneraciones por título y antigüedad, jornales, dietas, gratificaciones, horas extras y cualquier otra forma de retribución, con excepción del aguinaldo legal y el abono familiar. Quedan excluidas las gratificaciones y remuneraciones abonadas al término de las funciones bancarias o las retribuciones de cualquier tipo que no hayan sido abonadas en forma regular y periódica.

Los recursos de la institución están conformados por:

- la contribución mensual obligatoria por parte de los bancos y la caja por el equivalente del 16% sobre el total de las remuneraciones;
- el aporte mensual obligatorio de los afiliados a la caja, con excepción de los jubilados y pensionados, por el equivalente del 10% sobre el total de sus remuneraciones;
- el aporte obligatorio del 100% del primer mes de sueldo de los empleados, pagadero en 24 cuotas mensuales.
- el aporte adicional de los jubilados y pensionados extraordinarios correspondiente al 15% sobre el monto de la jubilación o pensión, hasta completar los requisitos para una jubilación ordinaria;
- las diferencias de excesos halladas en las cajas de los establecimientos bancarios y



no reclamadas por el público dentro del plazo de 12 meses;

- el aporte obligatorio de la diferencia del primer mes de remuneración, cuando el empleado reciba aumentos o pase a ocupar un cargo mejor remunerado;
- las rentas líquidas de los fondos e inversiones de la caja;
- los beneficios de las sociedades comerciales, industriales, financieras u otras que se creen como entidades subsidiarias o independientes en los que tenga participación la caja.
- el importe de las multas, las donaciones y legados que se hagan a favor de la caja.

Las disponibilidades de la institución deben ser invertidas en las mejores condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez. La entidad tiene autorización para conceder préstamos hipotecarios y de otra naturaleza y para crear o participar en sociedades de carácter comercial, industrial, financiero, de seguros, de servicios y otras entidades subsidiarias o independientes.

#### e. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Municipalidad de Asunción

La entidad fue creada en virtud de la ley 740, de diciembre de 1978. Con anterioridad los empleados municipales se hallaban sometidos al régimen de pensiones y jubilaciones previstos en la Ley de Organización Administrativa de junio de 1909, sus modificaciones y reglamentaciones.

La dirige un consejo de administración compuesto por un presidente y cuatro miembros titulares, con sus respectivos suplentes, nombrados por el Poder Ejecutivo. Duran tres años en sus funciones, pudiendo ser reelectos por un período.

Cotizantes obligados son los funcionarios, asesores, empleados y obreros, nacionales y extranjeros al servicio de la Municipalidad, así como el personal de la caja y los miembros del consejo de administración. En forma voluntaria pueden cotizar los funcionarios que se retiren voluntaria e involuntariamente de la Municipalidad y los miembros de la Honorable Junta Municipal de la capital.

Las jubilaciones que otorga esta entidad son de tres tipos: ordinaria, por invalidez y por retiro voluntario. A la primera se accede cuando el cotizante que ha enterado 15 años de servicios reconocidos cumple 60 años de edad.

Al fallecimiento de un afiliado, los derecho-habientes en orden excluyente tienen derecho a percibir en concepto de pensión el 60% de la jubilación. En ningún caso las pensiones son transmisibles entre los derechohabientes de un mismo causante.

En el caso de la jubilación ordinaria el haber jubilatorio de los afiliados se calcula de acuerdo a la antigüedad mínima:

- 15 años, jubilación básica del 45% del promedio salarial, más 1,5% por cada año que sobrepase los 15.
- 20 años, jubilación básica de 52,5% del promedio salarial, más 2,5% por cada año que sobrepase los 20.
- 25 años, jubilación básica del 62,5% del promedio salarial, más 2,5% por cada año que sobrepase los veinticinco.

- 30 años, jubilación básica del 75% del promedio salarial, más 3% por cada año que sobrepase los 30.

En cuanto a la jubilación por invalidez, la concedida por accidentes de trabajo o enfermedad profesional equivale al 95% del porcentaje de la incapacidad que fije la tabla valorativa del Instituto de Previsión Social, aplicada al sueldo o salario anterior al inicio de la incapacidad. En cambio, la concedida por enfermedad no profesional y accidente que no sea de trabajo equivale al 45% del promedio de salarios de los 36 meses anteriores al inicio de la incapacidad, con incrementos de acuerdo a la antigüedad del afiliado en la caja.

A su turno, la jubilación por retiro voluntario es equivalente al 55% del promedio de salarios de los 36 últimos meses de aportes y se incrementa de acuerdo a la antigüedad del afiliado en la caja.

El monto básico mensual de las jubilaciones se determina de acuerdo al promedio de los últimos 36 meses de salarios, contados a partir de la fecha de la solicitud. En ningún caso puede sobrepasar el 90% del promedio de remuneraciones de los últimos 36 meses de salarios ni el equivalente de 250 salarios mínimos diarios correspondientes al trabajador no especificado de la capital de la República.

El patrimonio de la caja está conformado por:

- la contribución mensual obligatoria, a cargo del municipio, equivalente al 3% mensual sobre el total de remuneraciones, con excepción de la bonificación familiar y el aguinaldo, que perciban los afiliados dependientes de la corporación;
- la contribución mensual obligatoria, a cargo de la caja, equivalente al 3% mensual sobre el total de remuneraciones, con excepción de la bonificación familiar y el aguinaldo, que perciben los afiliados dependientes de la institución;
- el aporte obligatorio mensual con cargo a los afiliados, equivalente al 8% mensual sobre el total de sus remuneraciones, excluidas la bonificación familiar y el aguinaldo;
- el aporte obligatorio mensual del 11% de sus ingresos declarados que efectúan los afiliados voluntarios;
- el pago por equivalente al 11% de la suma total de las remuneraciones por reconocimiento de servicios anteriores que hacen los afiliados;
- la contribución obligatoria de los afiliados, equivalente al primer mes de remuneración;
- la contribución obligatoria que hacen los afiliados por concepto de la diferencia proveniente del incremento de sus remuneraciones ordinarias;
- los bienes adquiridos, las rentas de las inversiones de la caja y los intereses que produzcan los fondos acumulados;
- las donaciones y los legados; y
- otros ingresos no contemplados en los incisos anteriores.

Con las limitaciones establecidas por el consejo de administración las reservas de la caja destinadas a las inversiones son utilizadas en inmuebles urbanos; en préstamos hipotecarios que tengan por objeto preferente la construcción, ampliación o adquisición de viviendas para los afiliados; y en acciones de empresas industriales, de construcción y de bancos comerciales.

#### f. Caja de Jubilaciones de la Administración Nacional de Electricidad

La Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) fue creada como ente autárquico en virtud de la Ley 71, de diciembre de 1968, modificada por las leyes 1042/83 y 1300/87. Mantiene relaciones con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Su carta orgánica establece que sus funcionarios deben pertenecer al régimen de seguro social obligatorio. El Instituto de Previsión Social se encarga, entonces, de los servicios asistenciales de salud, cubriendo los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez por enfermedad, vejez y prestaciones por muerte. Para este efecto, la empresa aporta el 12% sobre el total del salario abonado, mientras que los trabajadores contribuyen con el 6% sobre las remuneraciones percibidas.

El consejo de administración está compuesto por un presidente, cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, de los cuales dos representan a los afiliados y dos a la ANDE. Duran tres años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por un período consecutivo, a excepción del presidente, que puede ser reelegido en forma indefinida.

Afiliados con carácter obligatorio son los funcionarios, empleados u obreros sujetos a un contrato permanente con ANDE y que perciban de ésta una remuneración, sea cual fuere su forma o denominación. Además, los empleados de la caja, los empleados de asociaciones con personería jurídica del personal de la ANDE que tengan fines mutualistas, y los jubilados y pensionados.

Son afiliados con carácter voluntario los miembros del Consejo de Administración de la entidad y el personal que pese a haber dejado el servicio han solicitado seguir como cotizantes.

Las jubilaciones y pensiones acordadas son inalienables e inembargables, salvo por obligaciones provenientes de pensiones alimenticias. Los haberes jubilatorios y de pensiones deben reajustarse cada vez que se produce un incremento en los salarios de los afiliados a la caja, siempre que no se exponga el equilibrio económico de la institución.

El afiliado que reúne los requisitos para obtener la jubilación ordinaria está obligado a acogerse a este beneficio, empezando a percibirlo desde el día en que deja el servicio en ANDE.

La jubilación puede ser ordinaria, extraordinaria, por invalidez, por exoneración o por retiro voluntario.

Cuando el afiliado cumple 60 años de edad tiene derecho a percibir jubilación ordinaria, siempre que haya completado 20 años de aportes reconocidos. Para la extraordinaria, al requisito de los 60 años de edad se agrega un mínimo de 15 años de aportes reconocidos, en cuyo caso el monto del beneficio es proporcional a los años de servicios. La jubilación por invalidez se otorga al afiliado al que el IPS declare física o mentalmente inhabilitado para continuar en el ejercicio de su cargo, con tal que haya completado un mínimo de 10 años de servicios reconocidos. La jubilación por exoneración se otorga al afiliado que habiendo completado un mínimo de 15 años de servicios reconocidos es despedido sin causa justificada y sin que el empleador haya abonado las indemnizaciones establecidas en la legislación laboral. Por último, la jubilación por retiro voluntario se concede al afiliado que sin tener la edad establecida para la jubilación ordinaria, haya acumulado al menos 25 años de servicios reconocidos.

En caso de fallecimiento del jubilado o del afiliado con más de 15 años de servicios reconocidos, tienen derecho a percibir pensión las siguientes personas, en orden excluyente:

- La viuda o concubina, y el viudo, en concurrencia con los hijos, en cuyo caso la mitad de la pensión corresponde a los citados anteriormente y la otra mitad a los hijos menores de edad.
- Los hijos menores de edad, por partes iguales, respecto de la totalidad de la pensión.
- La viuda o concubina, o el viudo, en concurrencia con los padres que hayan vivido bajo la protección del causante, correspondiendo en partes iguales la mitad a la viuda o concubina, o el viudo, y la otra mitad a los padres.
- Los padres o los hermanos o medio hermanos del causante, la totalidad de la pensión.
- La hija soltera mayor de edad que haya vivido bajo la protección económica del causante.

En todos los casos el importe de la pensión equivale al 75% del total de la jubilación que percibía o a la que tenía derecho el causante.

El haber jubilatorio corresponde a dos tercios del promedio de los 36 últimos meses de sueldos o jornales en el caso de jubilación ordinaria mensual.

Tratándose de la jubilación extraordinaria mensual, el monto equivale a tantos veintavos, calculados sobre los dos tercios del promedio de los 36 últimos meses, como años de servicios reconocidos tenga el afiliado. Otro tanto sucede respecto de la jubilación por exoneración, caso en el cual la ANDE debe aportar una parte para el fondo de jubilaciones, dependiendo de la antigüedad del afiliado. El haber de la jubilación por retiro voluntario se liquida en la proporción de tantos sesentavos, calculados sobre los dos tercios del promedio de los 36 últimos meses de sueldos y jornales, como años de edad tuviese el afiliado al momento de cumplir con los requisitos para esta jubilación. Por último, la jubilación por invalidez se calcula a razón del 4% de la jubilación ordinaria por cada año de servicios reconocido, con un tope de 25. Cabe dejar constancia de que en ningún caso el haber jubilatorio puede exceder del equivalente de 360 salarios mínimos diarios.

El afiliado que se retira o es declarado cesante y que satisface los requisitos para acogerse a la jubilación puede solicitar su continuidad como afiliado. En tal evento debe aportar mensualmente el 10% sobre el último salario percibido en función activa de su cargo o sobre los aumentos sucesivos que se otorguen al cargo que detentaba al momento de su retiro del servicio; o a falta de éste, a otro cargo equivalente.

Los recursos de esta caja están constituidos por:

- La contribución mensual obligatoria de la ANDE, equivalente al 5% sobre el total de las remuneraciones, excluidos la bonificación familiar y el aguinaldo.
- El aporte mensual obligatorio de los afiliados de la caja, equivalente al 5% sobre el total de las remuneraciones, excluidos igualmente la bonificación familiar y el aguinaldo, hasta el límite de 360 salarios mínimos.
- El aporte mensual obligatorio del 2,5% sobre el haber que perciben los jubilados y pensionados de la institución.
- El aporte mensual obligatorio del primer mes de sueldo de las personas que ingresen para prestar servicios en la Ande, en la Asociación o en la Caja.

- El aporte obligatorio de la diferencia del primer sueldo o jornal o del haber jubilatorio, cuando el afiliado recibe aumentos de haberes.
- La renta de las inversiones y los intereses de los fondos acumulados.
- Las donaciones y legados.
- El importe de multas.
- El importe de 15 meses del último sueldo que la ANDE debe entregar obligatoriamente a la caja en los casos en que el afiliado opte por la jubilación por exoneración.
- Cualquier otro aporte o recurso obtenido por la Caja.

Los excedentes deben ser invertidos en operaciones que en igualdad de condiciones de seguridad y rentabilidad generen un mayor beneficio colectivo. Están prohibidos los préstamos a entidades oficiales; tampoco puede la institución comprometer sus fondos a beneficio de otras entidades o de personas que no sean afiliados, salvo que las mismas ofrezcan garantías ampliamente satisfactorias y haya perspectivas fundadas para la obtención de utilidades.

#### **g. Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros del Poder Legislativo**

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Miembros del Poder Legislativo de la Nación fue creado en virtud de la Ley 842, de diciembre de 1980. Es administrado por el Instituto de Previsión Social, conforme a las disposiciones de la Ley 842, y supletoriamente por las leyes 375/56, 430/73 y sus respectivas modificaciones.

En septiembre de 1992, fue aprobada por el Congreso Nacional la Ley 08/92, que introduce una serie de modificaciones a la Ley 842. Una primera categoría está conformada por aquellas que modifican la administración del Fondo, creando una Comisión Administradora que comparte esta responsabilidad con el IPS. Están, por otro lado, las modificaciones que afectan los recursos del fondo, los aportes de los miembros del Congreso e incluso el monto de los haberes jubilatorios. Finalmente, hay modificaciones que establecen la jubilación reducida.

Son cotizantes obligados de este fondo los miembros en ejercicio del Poder Legislativo de la Nación. En carácter voluntario pueden cotizar quienes habiendo dejado de pertenecer a esa instancia, optan por continuar como afiliados al fondo.

Las jubilaciones pueden ser ordinarias, extraordinarias, reducidas y por invalidez. A las primeras tienen derecho los cotizantes que han cumplido 60 años de edad y 15 años de servicios o 55 años de edad y 20 años de servicios, los cuales son computados por el Instituto de Previsión Social. El derecho a percibir jubilación extraordinaria se adquiere desde el momento en que el cotizante cumple 60 años de edad y al menos diez años de servicios computados, o haya cumplido 55 años de edad y tenga como mínimo 15 años de servicios. Las exigencias para percibir jubilación reducida son 60 años de edad y cinco años de servicios computados, o bien 55 años de edad y un mínimo de diez años de servicios reconocidos. Por último, derecho a pensión por invalidez se adquiere cuando el cotizante sufre una disminución total o parcial, física o mental, que lo inhabilita para el ejercicio efectivo de la función parlamentaria.

Al fallecimiento de un afiliado que estaba en goce de jubilación o reunía los requisitos para obtenerla, los herederos inmediatos, en el orden que estipula la ley, tienen derecho a percibir una pensión, cuyo monto equivale al 75% de la jubilación que el causante percibía o hubiera tenido derecho a percibir.

A pedido del afiliado obligatorio o voluntario que no haya completado 10 años del aporte estipulado, el Instituto concede subsidios por término de funciones. Este equivale al 60% del importe total de dichos aportes, efectuándose el pago en cuotas mensuales iguales, debiendo completarse en la mitad del tiempo total en que dichos aportes fueron realizados.

Por otra parte, al fallecer un afiliado con menos de diez años de servicios reconocidos, cuyos derechohabientes no tienen derecho a pensión, el Instituto les otorga por una sola vez un subsidio equivalente al 50% de la totalidad de los aportes que el afiliado hizo al fondo.

El haber jubilatorio correspondiente a la jubilación ordinaria asciende al 90% del monto mensual de la última dieta del cotizante, relación que baja a 60% en el caso de la jubilación extraordinaria, a 25% en el de la jubilación reducida, y a 20% si la invalidez es causada por enfermedad o accidente que no sea de trabajo o por senilidad, monto este último que se incrementa anualmente en 1,5% por cada año que sobrepase los 24 meses y los ocho años respectivamente.

Los recursos del Fondo están conformados básicamente por:

- El aporte mensual obligatorio del cotizante, equivalente al 15% sobre el monto de la dieta mensual.
- El aporte mensual obligatorio del Estado, fijado cada año en el Presupuesto General de la Nación, y que no debe ser inferior al 3% calculado sobre el monto total de las dietas.
- La amortización mensual obligatoria del cotizante, resultante de la deuda por reconocimiento de servicios anteriores.
- Las rentas de las inversiones del capital disponible del Fondo.
- Las donaciones y legados, lo mismo que el monto de las multas que se perciban.

La generosidad de las condiciones para el acceso de los cotizantes a la jubilación y otros beneficios deja a esta caja en situación bastante vulnerable. Esta situación se ve agravada por el hecho de que cada vez que se producen aumentos de dietas en el Presupuesto General de la Nación para los Miembros del Poder Legislativo, el monto de las jubilaciones y pensiones es actualizado en forma automática y en el mismo porcentaje, sin estudios actuales previos.

#### **h. Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional**

La entidad, una de las más recientes dentro del sector oficial, fue creada por la Ley 1361, de diciembre de 1988, y presenta algunas particularidades, especialmente en lo tocante a los beneficios que ofrece.

Su administración está a cargo de un consejo, integrado por el presidente, un vicepresidente, cuatro titulares y cuatro suplentes. Estos integrantes, que han de ser mayores de

30 años, contar al menos con diez años de servicios efectivos o reconocidos por la Itaipú y gozar de reconocida honorabilidad, duran tres años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por un período adicional.

Cotizantes obligatorios son los empleados de la Itaipú, los empleados de la caja y los jubilados y pensionados en virtud de la ley que creó la entidad. Afiliados voluntarios son los empleados que no obstante la rescisión de su contrato, desean seguir como afiliados, siempre que hayan prestado por lo menos 36 meses de servicios a la Itaipú o a la caja.

La jubilación puede ser ordinaria, extraordinaria o por invalidez. A la primeras tiene derecho el afiliado que cumple 60 años de edad y ha completado diez años reconocidos como tiempo de contribución a la caja. Derecho a jubilación extraordinaria se adquiere cuando el afiliado cumple 60 años de edad y acumula un mínimo de cinco años de servicios reconocidos como contribuyente de la caja.

La jubilación por invalidez se puede impetrar cuando el cotizante sufre disminución parcial o total, física o mental, de su capacidad para el ejercicio del cargo que ejerce. Se exige un año de servicio reconocido como contribuyente de la Caja si la enfermedad es causada por enfermedad no profesional o accidente de cualquier naturaleza que no sea de trabajo.

Las pensiones son otorgadas a los beneficiarios del afiliado que haya completado aportes reconocidos durante al menos 12 meses. En este caso los beneficiarios perciben una pensión mensual equivalente al 75% del valor de la jubilación que recibía o que que recibir el afiliado fallecido.

Muy peculiar es el beneficio de auxilio-reclusión que reconoce esta caja. Los beneficiarios del afiliado que deje de percibir su salario por detención, prisión o sentencia condenatoria reciben mensualmente durante el tiempo que dure la reclusión un auxilio equivalente al 75% del haber jubilatorio del cotizante. Se exige que el afiliado haya cotizado un período mínimo de 12 meses.

Otro derecho consagrado por esta caja es el del abono anual. En diciembre sus jubilados o pensionados perciben una prestación pecuniaria igual a tantos doceavos del haber jubilatorio, pensión o auxilio-reclusión percibidos en el curso del año respectivo, como meses de goce del beneficio.

Al producirse el deceso de cualquier beneficiario que haya completado un mínimo de 12 meses de aporte a la entidad, se paga a sus sobrevivientes un auxilio funerario equivalente a 2,5 salarios mínimos mensuales.

En el caso de la jubilación ordinaria, el haber jubilatorio corresponde al 80% del promedio de los 36 últimos meses de la remuneración percibida por el afiliado. Tratándose de la jubilación extraordinaria, es igual a tantos décimos del haber correspondiente a la jubilación ordinaria, como años reconocidos de contribución a la caja. Por último, el haber jubilatorio en caso de invalidez equivale al 80% del promedio de los últimos 12 meses de la remuneración percibida por el afiliado o, en su defecto, al promedio de los meses o fracciones trabajados.

Los recursos de esta caja provienen en lo fundamental de:

- Una contribución obligatoria impuesta por una sola vez a la Itaipú, equivalente al

- 7% de la suma total de las planillas de remuneraciones pagadas durante los doce meses anteriores al 1º de abril de 1988.
- La contribución mensual obligatoria de la Itaipú, hasta por un máximo del 15% del total de la planilla de remuneraciones.
  - Una contribución mensual obligatoria, por un lapso de 40 años, equivalente al 2,32% del total de la planilla de remuneraciones, para constituir la reserva matemática, derivada del reconocimiento del tiempo de servicios anteriores a la creación de la Caja.
  - La contribución mensual que deben enterar los afiliados, hasta por un máximo del 6% sobre el total de sus remuneraciones.

## 2. ADMINISTRACION DE PENSIONES A CARGO DEL SECTOR PRIVADO

En los últimos años diversas empresas privadas han comenzado a operar en el rubro de administración de fondos de pensiones en el Paraguay. Aunque son todavía incipientes y su cobertura resulta poco significativa, están creciendo en forma vigorosa. Se agrupan en torno de la Cámara Paraguaya de Entidades de Jubilación Privada (sector jubilaciones) y de la Cámara de Instituciones Médicas Asistenciales del Paraguay (sector de la salud).

Debido a la ausencia de un marco regulador y de un órgano que supervise las operaciones de estas empresas, el sistema no ofrece las garantías indispensables a los cotizantes. No obstante, la introducción del esquema de capitalización individual, cuya característica fundamental consiste en la aplicación constante de los fondos a operaciones financieras o de inversiones, constituye sin duda un aporte interesante. Si se diseñan mecanismos adecuados de regulación y de fomento de la libre competencia en este mercado, las administradoras privadas pueden cumplir un papel útil desde el punto de vista no sólo social, sino también económico.

El sistema de capitalización individual se basa en la identificación de las contribuciones y los rendimientos obtenidos, por un lado, y las prestaciones futuras, del otro. Es el propio afiliado, entonces, el que "construye" su jubilación. Una de las principales virtudes de este esquema es la transparencia, ya que cada cotizante puede en forma periódica verificar sus aportes y rendimientos.

El cotizante puede aportar en moneda local o en una moneda extranjera fuerte, por ejemplo el dólar estadounidense. La entidad administradora de los fondos puede aplicar los ahorros en entidades financieras del exterior para que generen intereses. A partir de un período mínimo, por ejemplo cinco años, el cotizante tiene la opción de retirar sus ahorros más los intereses correspondientes. En su carácter de intermediario financiero, la entidad administradora percibe un ingreso operativo entre el costo del capital que capta y el costo del capital que aplica, así como por los servicios que presta a los clientes. Para acogerse a la jubilación, el cotizante debe haber aportado un cierto número mínimo de años. Existen topes mínimos y máximos para el monto de la cotización.

La disponibilidad de información estadística respecto de las empresas del sector privado



dedicadas a la administración de fondos de pensiones es escasa. A continuación enumeramos los antecedentes más resaltantes de dos de ellas, susceptibles de ser consideradas pioneras en el ramo. Tal información permitirá formarse una idea de los beneficios ofrecidos y otros aspectos vinculados al manejo administrativo de estas empresas.

#### a. Caja Mutual de Cooperativistas del Paraguay

Esta entidad sin fines de lucro fue fundada en octubre de 1985 y reconocida por el Decreto del Poder Ejecutivo 15.174, de abril de 1986. La integran socios de las distintas cooperativas del país, quienes hacen aportes para obtener a determinada edad una renta vitalicia.

Los miembros del consejo de administración son elegidos por la asamblea de socios. La fiscalización está a cargo de una junta de vigilancia, que es asesorada por auditores internos y externos.

Cotizantes pueden ser los socios tanto de las cooperativas legalmente establecidas en el país, como de las asociaciones sin fines de lucro, dotadas de personería jurídica, que operan de manera semejante a las cooperativas. También, el cónyuge y los hijos mayores de 20 años de edad de los afiliados.

Para cotizar en esta caja, los socios potenciales deben tener 20 años de edad como mínimo y 49, como máximo. Al incorporarse a la institución deben declarar por escrito el monto del ingreso mensual sobre el que desean obtener las prestaciones, el que no puede ser inferior al sueldo mínimo mensual vigente para actividades no especificadas en la capital, ni exceder de 10 veces esa cifra.

El afiliado puede modificar anualmente el ingreso mensual declarado, pero el eventual incremento no será superior a la variación acumulada en ese lapso por el Índice de Precios de Consumo.

Las prestaciones y servicios que ofrece esta caja son la renta vitalicia, ordinaria o extraordinaria; el rescate por retiro o fallecimiento del afiliado; la renta vitalicia en favor del cónyuge e hijos, y los préstamos personales.

La renta vitalicia ordinaria se concede a los cotizantes que han cumplido 55 años de edad y que ingresaron antes de haber cumplido 40 años de edad a la cooperativa, siempre que hayan enterado cotizaciones por un mínimo de 16 años. El beneficio se otorga asimismo a los que habiendo cumplido 60 años de edad, se incorporaron a la cooperativa cuando tenían entre 40 y 49 años de edad, con tal que hayan cotizado mensualmente durante al menos 11 años.

El afiliado con una antigüedad mínima de 10 años que por causa de enfermedad o accidente se incapacite en forma prematura y permanente para el ejercicio de su profesión tiene derecho a percibir una renta vitalicia extraordinaria. La incapacidad es apreciada en todos los casos por el Consejo, a base de informes coincidentes de por lo menos dos médicos designados por éste, y refrendado por la Junta. El beneficiario de una renta vitalicia extraordinaria puede seguir aportando a la caja y cumplir los demás requisitos exigidos para percibir una renta vitalicia ordinaria.

A los cinco años de su ingreso a la caja el afiliado que se retira de la cooperativa tiene

derecho al rescate de la contribución efectuada, sin intereses ni comisiones. El mencionado período se rebaja a tres años en caso de fallecimiento.

Si sobreviene la muerte (o la declaración judicial de ausencia con presunción de fallecimiento) de un afiliado que tenía derecho a una renta ordinaria o extraordinaria, se otorga a su cónyuge e hijos una renta vitalicia. Otro tanto corresponde cuando sobreviene la muerte de un beneficiario que se encuentra en goce de sus beneficios.

Préstamos personales se conceden a beneficiarios y afiliados, así como a terceros, de acuerdo a las disponibilidades de la caja.

En el caso de la renta vitalicia ordinaria, el haber jubilatorio equivale al promedio de los últimos 24 meses de declaración de ingresos, contados a partir del último mes de contribución a la caja. El haber por la renta vitalicia extraordinaria es un porcentaje determinado por la antigüedad de la contribución del afiliado: a los 10 años cumplidos, el 50% de la renta mensual; por cada año adicional, un 5% más de la renta mensual. El haber por renta vitalicia al cónyuge o en su defecto a sus hijos menores de edad equivale, a su turno, al 50% de la renta que correspondía o habría correspondido al causante.

El patrimonio de la caja está constituido por:

- El aporte mensual obligatorio asignado para cada edad de ingreso que, sobre la base del ingreso mensual declarado, efectúan los afiliados.
- La contribución mensual obligatoria de los beneficiarios por incapacidad que soliciten seguir contribuyendo para acceder a la renta ordinaria.
- La contribución mensual obligatoria de los beneficiarios, equivalente al 2% de lo que perciben por este concepto.
- Los bienes adquiridos, las rentas de las inversiones de la caja, los intereses que produzcan sus fondos acumulados.
- Los legados y las donaciones recibidas.
- El excedente que arroje cada ejercicio financiero.
- Las multas aplicadas por violación de los estatutos y las reglamentaciones de la caja.

Los excedentes de la institución son aplicables a inmuebles, préstamos, depósitos e inversiones en entidades financieras, acciones de empresas industriales, comerciales, de construcciones y agrarias, y en términos generales a cualquier otro tipo de inversión que a criterio del Consejo sea conveniente para los intereses de la Caja. Esta tiene vedado conceder préstamos al Estado, a los entes descentralizados, mixtos y a las municipalidades.

El rendimiento de las inversiones en préstamos a los no afiliados tiene que ser al menos igual, al momento de concretarse la operación, al tipo de interés bancario comercial vigente en plaza. El excedente del ejercicio debe ser destinado íntegramente a la cuenta de reservas para prestaciones y servicios.

#### **b. Jubilación privada Banco BUSAIF**

El Banco Unión S.A. de Inversión y Fomento (BUSAIF) ofrece un sistema de jubilación privada con protección bancaria, bajo la figura del encargo de buena fe o fiducia.

Conforme al contrato entre el banco administrador fiduciario y los cotizantes, los fon-

dos aportados pueden ser invertidos en el financiamiento de los sectores económicos primarios, secundarios y/o terciarios, en títulos valores y en inversiones financieras transitorias fácilmente realizables en el país o en el exterior. La entidad bancaria garantiza un rendimiento mínimo por las inversiones efectuadas, el cual es distribuido entre los cotizantes en proporción a los saldos medios que registran las cuentas en el período correspondiente. Los honorarios del banco pueden ascender hasta un tercio del rendimiento del período de que se trata.

En este sistema, denominado de capitalización individual, el cotizante define libremente el monto por el que aporta, la moneda en que efectúa su cotización (guaraníes o dólares), el período de capitalización (mínimo 60 meses) y la modalidad de recuperación de sus ahorros. Estos pasan a engrosar un fondo común, que el banco administra en inversiones diversificadas.

Llegado el momento previsto para la jubilación, al cotizante se le presentan cuatro opciones. Una consiste en el retiro total del saldo de su cuenta, con lo que caduca su afiliación al fondo. Otra alternativa es el retiro programado, en virtud del cual el afiliado acuerda con el banco el retiro en forma periódica, durante un lapso de tiempo determinado, del 100% del saldo de su cuenta. El cotizante puede asimismo autorizar al banco para que adquiera adquirir un seguro de renta vitalicia. Por último está la opción de que el cotizante retire parte del saldo de su cuenta en forma programada, adquiriendo con el remanente un seguro de renta vitalicia diferida.

En caso de morir el cotizante durante la vigencia del contrato, sus beneficiarios tienen derecho a percibir el 100% del saldo de su cuenta, en la proporción establecida si la hubiese.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrau, P., junio 1991. *La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento durante la Transición*. CIEPLAN, Colección de Estudios N° 32, Santiago-Chile.
- Baeza, S. y Manubens, R., editores, noviembre 1988. *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Centro de Estudios Públicos, Santiago-Chile.
- Barro, R., diciembre 1974. "Are Government Bonds net Wealth?". *Journal of Political Economy*.
- Blanchard, O.J. y Fisher, S., 1989. *Lectures on Macroeconomics*. Mit Press.
- Cartin, R.; Abril Ojeda, G.; Lacurcia, H.; Márquez G., abril 1991. *Sistemas de Pensiones en América Latina, Diagnóstico y Alternativas de Reforma (Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela)*. Editores: Andras Uthoff y Raquel Zsalachman. Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL/PNUD. Santiago-Chile.

- Diamond, P. y Hausman, J., 1984. "Individual Retirement and Savings Behaviour". *Journal of Public Economics* 23.
- Feldstein, M., 1982. "Social Security and Saving: Reply". *Journal of political Economy* 90.
- Fernández, M., 1980. "Previsión Social y Crecimiento Económico". Cuadernos de Economía, N° 50.
- Iglesias, A. y Acuña, R., octubre 1991. *Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991*. Editores: Proyecto Regional Conjunto de CEPAL/PNUD, "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago-Chile.
- Larraín, F. y Wagner, G., agosto 1982. *Previsión Social: Algunas consideraciones*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Documento de Trabajo N° 84, Santiago-Chile.
- Mesa-Lago, C., 1980. *¿Se Puede Superar la Pobreza?. Proyecto CEPAL/PNUD "La Pobreza Crítica en América Latina"*, Santiago-Chile.
- Mesa-Lago C., CEPAL, 1985. *El Desarrollo de la Seguridad social en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL. Santiago-Chile.
- Mesa-Lago, C., 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Modigliani, F., 1988. "The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth". *Journal of Economics Perspectives* 2, N° 2.
- Monte Domec, R., marzo 1992. *El Seguro Social en el Paraguay*. Informe al Congreso, Asunción-Paraguay.
- Munizaga, T.C.; Benko, K.A. y Benavente V.R., abril 1991. *Estudio de la Situación de Previsión y salud del Paraguay*. Asunción-Paraguay.
- Pérez Montaz, C., junio 1990. *IPS: Diagnóstico Financiero-Actuarial y factibilidad de Reajustes en los Programas de Pensiones y jubilaciones*. Asunción-Paraguay.
- Valdes, S. y Cifuentes, R., noviembre 1990. *Previsión Obligatoria para la Vejez y Crecimiento Económico*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Documento de Trabajo N° 131, Santiago-Chile.
- Banco Interamericano del Desarrollo, octubre 1991. *Seguridad Social en América Latina. Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1991, Washington, DC.

- Cámara Paraguaya de Entidades de Jubilación Privada, mayo 1992. Anteproyecto de Ley que crea el Sistema de Fondos Previsionales. Asunción-Paraguay.
- CEPAL, diciembre 1991. Sistema de Pensiones de América Latina. Diagnóstico y Alternativas de Reforma. Estudio de caso de América Latina y el Caribe. Conclusiones y Recomendaciones. Santiago-Chile.
- Instituto de Previsión Social (IPS), 1986, 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991. Balances y Memorias.
- Instituto de Previsión Social (IPS), 1991. *Disposiciones Legales sobre el Seguro Social. Asunción-Paraguay.*
- Instituto de Previsión Social (IPS), octubre 1991. Anteproyecto de Reforma de Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social (IPS). Asunción-Paraguay.
- Ley de creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones existentes en el Paraguay: Instituto de Previsión Social, Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda, Caja de Jubilaciones de Ande, Caja Ferroviaria de Seguros Sociales, Caja de Jubilación y Pensiones de Empleados Bancarios, Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones de la Itaipu, Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo de la Nación. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Municipalidad de Asunción, Caja Mutual de Cooperativistas de Paraguay.
- Memoria y Boletines de las distintas Empresas dedicadas a la Administración de Pensiones del Sector Privado.
- Ministerio de Hacienda, 1983. Ordenamiento de Disposiciones Legales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, Haberes de Retiro y otros Beneficios Sociales. Contraloría Financiera de la Nación, Inspección General de Hacienda. Asunción-Paraguay.



**THE PENSION FUND SYSTEM  
IN TRINIDAD AND TOBAGO**

Towards a Policy and Operations Reform Agenda

Winston Dookeran  
with support from Indera Sagewan





## CONTENIDO

<b>SUMMARY</b>	259
<b>INTRODUCTION</b>	260
<b>I. THE PENSION SYSTEM IN TRINIDAD AND TOBAGO</b>	263
1. The Framework	263
2. Defining Pension Schemes	264
3. Pension Schemes in Trinidad and Tobago	266
4. Assessment	286
<b>II. LEGISLATIVE AND FISCAL FRAMEWORK</b>	288
1. Legislative Framework	288
2. Fiscal Framework	295
<b>III. AGENDA ISSUES FOR PENSION SYSTEM REFORM</b>	296
1. The Framework for Agenda Issues	296
2. Pension Funds as a source of financing capital formation	297
3. Financing the Public Sector Pension Plan	298
4. The Issue of Pension Transferability	299
5. Alternatives for Pension System Reform	300
<b>BIBLIOGRAPHY</b>	301



## SUMMARY

This paper describes the pension fund system as it operates in Trinidad and Tobago and explores the potential of pension funds as a source of capital for financing long term development projects. It was found that in its present form the Pension System in Trinidad and Tobago is unable to adequately realise such objectives. The system is constrained in achieving its traditional mandate of providing individuals with a minimum income during old age. The following agenda issues relevant to reform of the system are identified:

- The framework for social security systems;
- The use of pension funds as a source for financing capital formation;
- The financing of the public sector pension plan;
- The issue of pension transferability;
- The identification of alternatives for pension system reform.

The paper concludes that reform is necessary. However, before definitive recommendations can be made with respect to the ideal type pension system for Trinidad and Tobago, an agenda on Policy and Operational reform of the pension fund system must be developed. The study is a step to construct such an agenda, and hopefully will provide a background for policy dialogue on the broader platform of "Financial Policy for Productive Transformation with Equity".

## INTRODUCTION

The restricted flow of funds into developing countries has focussed attention on the role of alternative ways of increasing domestic savings as an indispensable requisite for the resumption of the growth process during the 1990's. Given the acute scarcity of funds, alternative, non-traditional sources of long term funds for financing capital formation have become very important. This study is located within this framework.

In this paper we describe the pension fund system of Trinidad and Tobago, and define an agenda for policy and operation reforms in the system. We have identified the areas which need to be addressed so as to allow the pension system for Trinidad and Tobago to simultaneously realize the minimum micro objectives of a pension scheme while achieving the macro objective of financing of development projects and facilitating capital formation in the economy.

The paper is structured along the following lines. Introduction defines the macro economic framework and rationale for the study. Part I provides an analytical description of the pension system in Trinidad and Tobago. Part II describes the legislative and fiscal framework within which pension schemes operate in Trinidad and Tobago. Part III addresses some key issues which are important for the use of pension funds for financing long term development project and points to a policy and operation reform agenda for changes in the pension system in Trinidad and Tobago.

### Recent Economic Performance of the Trinidad and Tobago Economy

The economic performance of the Trinidad and Tobago economy has been largely dictated by trends in the petroleum sector. The 1980's has been characterized as recessionary. While the first two years of the decade 1981-1992 saw positive real growth rates of 2.6% and 5.5% respectively, this was to change significantly as the price of oil began to fall in 1983, culminating in a precipitous decline in 1986, a decline which continued for the rest of the decade.

Real growth of the domestic economy dropped in 1983 by 8.1% with the negative trend continuing for the rest of the decade. Taking a sectoral view over the decade, agriculture which accounted on average for approxi-

mately 2% of GDP, experienced real negative growth rates for six out of the ten years. Manufacturing which on average accounted for approximately 87.5% of GDP, exhibited negative growth rates for five out of the ten years. Construction and quarrying which on average accounted for 11.5% of GDP, experienced continuous decline during the decade.

Concomittantly, unemployment increased significantly. In 1981, the unemployment rate was 10.4%, dropping to 9.9% in 1982. For the rest of the decade however it moved from 11.1% in 1983 to as high as 22.3% in 1987. In 1992 the official rate stood at 20%.

The export sector also performed poorly during the decade. This resulted in a deterioration of the foreign reserves which moved from 7.7 billion TT dollars in 1981 to 23.8 million dollars in 1988. There was however, considerable improvements in 1989 (\$434.3m) and 1990 (\$696.8m).

The rate of inflation reached double digit during the 1981-84 period, resulting from high levels of consumption and investment fueled by high oil prices. During the 1985-1988 period it came down to below double digit only to increase once again towards the end of the decade. By 1991, the inflation rate had dropped again to less than 5 per cent.

Total public debt which was a little over 3 billion dollars in 1981 almost quadrupled by 1989 (in nominal terms). Central Government's debt which in 1981 was 1.7 billion dollars increased to 8.6 billion in 1989, with a substantial part being foreign debt. The external debt service ratio increased from 2.1% in 1981 to as high as 15.5% in 1987, after which there was a gradual decline. As reduced export earnings had to be used to meet external payments, significant pressure was placed on the economy. Additionally, internal debt servicing absorbed a significant portion of Central Government's revenues rising from 1.6% of revenues in 1981 to 11.7% in 1989.

As the economy declined so did Central Government's revenue base. From 1981 to 1989 Central Government revenues declined from approximately 7 billion dollars to 5 billion dollars. The surplus of 0.4 billion dollars in 1981 was replaced by a succession of deficits as Government attempted to maintain its level of economic activity.

In these difficult circumstances, per capita real income was reduced by approximately 35% between 1981 and 1990, and the society began to see the re-emergence of significant poverty levels.

With real revenues contracting over the period, Central Government expenditure in 1990 of 4.3 billion dollars (1985 prices) was only 41% of what it was in 1991. In effect the Government was faced with a significant reduction in the capacity to finance its public sector investment programme. Consequently, the Government has had to make harsh economic decisions. Development expenditure which was 49.9% of total Central Government expenditure in 1981 was only 8.8% in 1990. In effect, by 1990 development financing was 7.3% of what it was in 1981. There was also a reduction in real recurrent expenditure, which in 1990 stood at 75% of its 1981 figure.

As Government's ability to finance development projects from its revenue base continues to diminish, there is the need to explore other avenues through which this important objective can be met. Pension funds can be one such alternative avenue.

Additionally there is the growing pressure on Governments of debtor countries to reduce recurrent expenditure. In so far as pension schemes might be funded through Government's budgetary revenues, there is need to explore new financing methods so as to reduce the burden on the State.

## The Rationale

ECLAC/UNDP Development Finance Series No. 9 entitled "Pension Systems in Latin America: Diagnosis and Reform Alternatives" suggests that pension systems were originally created in order to ensure financing for at least a minimum level of income for persons during their old age. In that study, it was pointed out that pension funds have been used for other purposes, often in redistributive programs and to finance extraordinary social expenditure.

These preliminary findings have led to a more detailed scrutiny of the use and application of pension funds, and its scope to be a major source of savings for the financing of the capital formation process. At the centre of the research is the source of funding to the pension fund system itself. Increasing demands on public expenditure, declining tax revenues and "non-optimal" use of pension funds have all given impetus to the need for reform, and consequently an analysis of the operations and policy aspect of the pension fund system.

## I. THE PENSION SYSTEM IN TRINIDAD AND TOBAGO

### 1. The Framework

Pension schemes which are defined as payments to individuals either because they have reached a certain age and retired from the labour force or from a particular job, or simply because they have attained a certain age, are located within the wider social security sector.

Generally defined, social security can be taken to mean:

*"the protection which society provides for its members, through a series of public measures, against the economic and social distress that otherwise would be caused by the stoppage or substantial reduction of earnings resulting from sickness, maternity, employment injury, unemployment, invalidity, old age and death; the provision of medical care; and the provision of subsidies for families with children".*

[ILO, 1984, p. 3]

Therefore, social security schemes include among others, social insurance, public assistance and pensions.

A social security system in Trinidad and Tobago was initiated in the early 1930's. It was non-contributory in nature and included provisions for old age pensions, public assistance and pensions for public sector employees. In 1972 a compulsory and contributory National Insurance Scheme was introduced. Over time private contributory occupational pensions fund schemes have also evolved.

The social security system in Trinidad and Tobago can be categorized under the following three sub-headings:

- a) Public sector non-contributory
- b) National Insurance System contributory
- c) Occupational contributory (private and public).

The public sector non-contributory systems are administered by the Government. They are financed through Government expenditure and operate to assist those with low incomes who are aged or incapacitated and in need.

The non-contributing social security system in Trinidad and Tobago

comprise a non-contributing old age pension scheme, and a range of safety net schemes available to defined sections of the population. The safety net schemes include:

- Public Assistance (PA)
- Single Grant (Adult)
- Family Grant
- Necessitous children
- Emergency Cases Fund (ECF)
- The Urgent Temporary Assistance (UTA)
- House repairs
- Education Grant
- Bus passes
- Funeral Grant.

The National Insurance System (NIS) is administered by a Statutory body, the National Insurance Board. It is financed by contributions from both employees and employers and is designed to protect employees against contingencies of age, invalidity, death, sickness, maternity, work accidents and injury.

The occupational pension sector is generally private sector based and in recent years has gained momentum particularly among most medium to large companies. The occupational pensions and personal annuities schemes have been encouraged by concessional tax treatment of contributions.

## 2. Defining Pension Schemes

Pension schemes which we have defined as payments to individuals after they have reached a certain age and retired from the labour force or simply because they have attained a certain age, are designed for a number of purposes. The literature suggests that Pension schemes can:

- a) ensure financing for at least a minimum level of income for persons during their old age;
- b) redistribute income and finance extraordinary social expenditure;
- c) serve as an aide to the recruitment of labour as they represent an incentive for long term employment;
- d) positively affect the overall savings rate given that benefits can accumulate, and individuals cannot borrow against these funds.



Forde [1990] categorises pension schemes as either "pure pension plans" or "pure government pension plans". He defines the "pure" pension plan as one where pensions are paid out of the sums accumulated on behalf of individuals as a result of contributions made over their working lives. A "pure government" pension plan he defines as one where the government uses its taxing power to transfer the command over goods and services from those who are of working age to those who are retired. In effect, while pure pension plans are funded out of past savings, transfers between groups form the basis of government pension plans. On the basis of these definitions, Forde [1990] concludes that pension schemes in Trinidad and Tobago have elements of both types of systems.

Pension schemes can be either contributory or non-contributory. A contributory scheme is funded by both employer and employee, and it is the general practice that the employer bears more than fifty percent of the cost of the scheme. A non-contributing scheme is funded 100% by the employer as is the case with most public sector schemes.

Pension schemes can be financed either through reserve funded programmes or Pay-as-you-go (PAYG) systems. Under a PAYG system, current contributions from wage earners provide pensions for previous workers in the labour force. Funded pension schemes however, involve the setting aside of reserves to meet the expected future retirement benefits, for which contributions are made during the working life of members.

Within the context of Trinidad and Tobago, the following categories of pension system can be identified:

- a) Old Age pension scheme;
- b) National Insurance System pension scheme;
- c) Public sector occupational pension scheme;
- d) Private sector occupational pension scheme;
- e) Private Annuities.

The following section describes these various schemes as they operate in Trinidad and Tobago.

### 3. Pension Schemes in Trinidad and Tobago

#### a. Old Age Pension (OAP)

The old age pension scheme in Trinidad and Tobago is a non-contributory scheme which is funded through Government's consolidated fund from the annual approved budget of the responsible Ministry. It is administered by the Ministry of Consumer Affairs and Social Services.

The objective of the scheme is to provide financial assistance to persons over 40 years and disabled, to enable them to secure basic requirements.

To qualify for old age pension, a person must satisfy the following criteria:

- i) should be over 65 years or over 40 years and certified disabled;
- ii) should have an income not exceeding \$5,000 per annum (persons with an annual income off \$5,001 do not qualify);
- iii) should be residing in Trinidad and Tobago for a period of 20 years.

At the end of 1990, out of a population of 75,000 persons over the age of 65, approximately 60,000 received old age pension, representing an 88% coverage of the over 65 years population. The total annual cost of this scheme was TT\$170 million [Report to the Government on Social Security, ILO, 1992, p.26]. The monthly pension rate is TT\$315.00, consisting of a basic pension of TT\$260.00 and a 'food-subsidy' of TT\$55.00, paid as a single rate irrespective of marital status or presence of children.

With respect to the old age pension scheme in Trinidad and Tobago, it is interesting to note the conclusion of the ILO [1992] in its "Report to the Government on Social Security":

*"the coverage achieved by the OAP is very high with 88% of the 65 years and over population in receipt of an OAP. However, the earnings replacement rate of the scheme is now at 19.7% and the rate of payment and income test are not indexed. Statistical evidence suggests that the residence test serves little purpose and review may be justified. The scheme is poorly targeted, is capable of improved administration and needs to be better tuned to enhanced compliance and control and the encouragement of self-provision".*

[ILO, 1992, p. 27]

These conclusions are supported by a report to the National Planning Commission by the Ministry of the Economy [1991]. The report noted that:

*"One aspect of the assistance that deserves serious consideration is enabling senior citizens who can, to become useful and even earn some income... Mechanisms could be put in place for facilitating this".*

#### b. National Insurance Scheme

The National Insurance System (NIS) in Trinidad and Tobago was established in 1972 after an extended period of debate over the proposed arrangements dating back to the 1950's. This is a contributory funded pension scheme, administered by the National Insurance Board (NIB), a Statutory body. Responsibility for the functioning of the NIB falls under the portfolio of the Minister of Consumer Affairs and Social Services.

Participation in the scheme is compulsory for all employed persons between the ages of 16 and 65 years. The self-employed are not currently insured and the unemployed are not currently covered under this scheme. There are some 323,000 contributors, representing some 30% of the population aged 15-60 years and 67% of the labour force. The contribution yield in 1991 was estimated at \$207 million [ILO, 1992, p. 33]. It should be noted that the inclusion of the self employed has been on the statute books since 1972, but has never been made operative. The Board hopes to bring this group within the social insurance net from the start of the 1993/94 fiscal year.

#### i. Contributions

Contributions to the scheme are compulsory on a proportional basis. Employers contribute two-thirds and employees one-third of the cost. Contributions are levied on the employees' gross earnings which, for NIS purposes, includes in addition to basic salary and wages, all of the following items:

- overtime payments
- cost of living allowances
- commissions

- productivity of efficiency bonuses
- danger and dirt money
- housing, meal and clothing allowances.

It does not include the following items:

- pension for past services
- severance benefits
- payments under private insurance plans
- dividends from investments
- non-taxable allowances.

Earnings are divided into eight classes for the purpose of collecting contributions. There is an upper weekly limit of \$230 (\$1,000 a month) beyond which no contributions are payable. It is estimated that approximately 80% of the insured population fall into this category. It should be noted that contributions are waived during periods when persons are in receipt of maternity, sickness benefit or employment injury benefit.

## ii. Contribution Rates

Table 1 gives a breakdown of NIS contributions by class, outlining the share contributions of both employer and employee.

Table 1  
NATIONAL INCOME CONTRIBUTION BY INCOME CLASS

Earnings class	Weekly earnings	Monthly esarnings contr.	Employee's weekly contr.	Employer's weekly contr.	Total weekly
I	Under \$50.00	Under \$220.00	\$1.10	\$2.20	\$3.30
II	\$50.00- 64.99	\$220.00- 279.99	\$1.60	\$3.20	\$4.80
III	\$65.00- 84.99	\$280.00- 369.99	\$2.10	\$4.20	\$6.30
IV	\$85.00- 109.99	\$370.00- 469.99	\$2.75	\$5.50	\$8.25
V	\$110.00- 139.99	\$470.00- 609.99	\$3.50	\$7.00	\$10.50
VI	\$140.00- 179.99	\$610.00- 779.99	\$4.50	\$9.00	\$13.50
VII	\$180.00- 229.99	\$780.00- 999.99	\$5.75	\$11.50	\$17.25
VIII	\$230.00 & over	\$1,000.00 & over	\$6.45	\$12.90	\$19.35

Source: ILO Report, 1992

In theory, contributions as a percentage of average earnings should amount to 8.4%, of which the employer is liable for 5.6% and the employee for 2.6%. In practice however, the scheme appears regressive, as an individual with an average weekly earnings figure of \$400, only pays a NIS contribution of \$6.45 a week which represents only 1.6% of gross earning.

### iii. Coverage

The following table (table 2) shows coverage of the NIS and contribution yield over the period 1986 to 1991.

It should be noted that the post-1989 figures are actuarial projections taken from the report of the fourth actuarial review of the NIB and the labour force figure shown in column (3) which include own account or self employed workers and unemployed workers who would not be covered under the NIS.

As is shown in table 2 the affiliation rate (column 6) fluctuated between 71% and 66% over the period 1986 to 1990, even though the labour force increased marginally from 472.8 (1986) to 482.7 (1991). While actuarial evidence is unavailable, this trend could suggest either a growing number of self employed or growing unemployment or both.

Table 2  
NIS CONTRIBUTION YIELD (1986-1991)

Year	Population 16-60	Labour force	National insurance contributors	Contribution yields (TT\$)	Affiliation rate
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1986	792.6	472.8	337.4	\$239m	71%
1987	804.2	475.2	331.8	\$236m	69%
1988	816.2	477.8	314.7	\$227m	66%
1989	826.8	470.8	310.8	\$211m	66%
1990	837.7	472.8	326.4	\$202m	69%
1991	847.7	482.7	323.4	\$207m	n.a.

Source: ILO Report, 1992.

Table 3 gives the participation rate of NIS contributors vis-a-vis the total population in the 15-60 age groups and labour force. Both as a percentage of total population and as a percentage of the labour force there has been a downward trend in NIS contributors, even though the labour force has been increasing.

*iv. The Voluntary Scheme*

While the NIS is a compulsory contributory scheme, it makes provisions for individuals who might choose to voluntarily become members of the system. In effect, the NIS makes provision for employed workers who cease to be compulsorily insurable to maintain their coverage under the NIS voluntarily.

To qualify, a person must apply to become a voluntary contributor within 18 months after loss of job. The rate of contribution is based on the earnings class into which the person would fall, determined on the basis of the average weekly earnings of the applicant for the two years immediately preceding his/her cessation of employment.

Table 3  
PARTICIPATION RATES OF NIS CONTRIBUTORS

Year	Population 15-60	Labour force	Contri- butors	Contribu- tors as % of pop.	Contributors as % of la- bour force
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1986	792.6	427.8	337.4	42.6	71.4
1987	804.2	475.2	331.8	41.3	70.0
1988	816.2	477.8	314.7	28.6	65.8
1989	826.8	470.8	310.8	37.6	66.0
1990	837.3	472.9	326.4	38.9	69.1
1991	547.7	482.7	323.4	38.2	67.0

Source: ILO Report, 1992.

Contribution to the voluntary scheme would cover only:

- retirement pension
- retirement grant

- survivor's benefit
- funeral grant.

The number of individuals under this voluntary scheme is insignificant. In fact there are only 10 contributors on NIB's books currently.

*v. Retirement Benefits*

These benefits comprise:

- 1) a retirement pension
- 2) a retirement grant.

An individual can only qualify for one of these benefits.

*vi. Retirement Pension*

To qualify for this benefit, a person must

- attain the age of 60 years subject to retirement from work or attain the age of 65 years within retirement condition;
- accumulate a total of 750 contributions either paid or credited since the commencement of employment. This represents approximately 14 1/2 years of employment.

An individual's pension rate is determined by the average rate of all contributions paid to the NIS. This will determine the earning class of the person's average earnings and thereby the corresponding pension rate.

The maximum rate of retirement pension currently payable to a person in the average earning class VIII is TT\$338 per month and the lowest rate payable is TT\$130 per month, irrespective of the total number of contributions paid and the earnings of the applicant when he/she reaches pensionable age.

Between 1972 and 1991 the pension rates have only been increased once in 1980. The rates can only be increased following an actuarial review of the scheme which, under the law must be carried out at least every five years. At the discretion of the Board however, it can be conducted at shorter intervals.

Table 4 gives data on the average number of pensions in payment each year over the period 1986 to 1991, the annual average rate of pensions and the total amount of retirement pension paid, all of which have been increasing incrementally over time.

Comparing table 4 to table 3 we see that while within the last two years 1990 and 1991 the number of national insurance contributors have declined (table 3), the total annual cost of pension payment has increased over the same period. In effect, unless there is an increase in the number of contributors and thereby the amount of the annual contribution, the invested fund must be able to generate the funds necessary to meet this growing demand for payments.

Table 4  
PENSION PAYMENTS (1986-1991)

Year	Average N <sup>o</sup> of pension in payment	Average annual pension payment	Total cost each year
1986	20,542	\$3,202	\$65.770m
1987	22,616	\$3,059	\$69.190m
1988	24,228	\$3,443	\$83.430m
1989	25,932	\$3,280	\$85.060m
1990	28,214	\$3,351	\$94.540m
1991 (*)	30,726	\$3,421	\$105.114m

(\*) Estimated by Actuary  
Source: ILO Report, 1992

### vii. Retirement Grant

A retirement grant is paid to persons who do not qualify for the retirement pension, that is to say, less than 750 contributions and credits have been accumulated. The retirement grant is either \$200 (minimum) or three times the value of the total contributions paid, and could be as high as \$43,000. It should be noted however that the average amount per grant paid in 1990 was \$11,475, equivalent of a maximum rate pension for 2.8 years.

The following table 5 shows the number of retirement grants, the average amount of grants and the total cost of the grants over the period 1986-1990.



Table 5  
PENSION RETIREMENT GRANTS (1986-1990)

Year	Number of grants	Average amount per grant	Total cost of grants
1986	849	\$8,178	\$6.94m
1987	1,032	\$9,367	\$9.67m
1988	869	\$10,460	\$9.10m
1989	1,013	\$10,644	\$10.78m
1990	1,159	\$11,475	\$13.30m

Source: ILO Report, 1992

An actuarial review of the NIS completed in April 1991 comments on the retirement benefit, both the pension and grant.

*"the purchasing power of the pensions awarded in the past has been eroded continuously due to inflation because no increase in rates has taken place since 1980. The National Insurance Board is not currently providing the pension benefits which workers should expect from a National Insurance Scheme".*

#### viii. Other Benefits

- Sickness Benefit – To qualify, an insured person must have earnings as a result of illness and have been insurably employed for 10 of the last contribution weeks. Some 12,500 claims were allowed in 1990 at an annual cost of some \$5.3 million dollars.
- Invalidity Benefit – To qualify, a person must have been receiving sickness benefit continuously for 26 weeks and a doctor must certify that he/she will remain incapable for at least 12 further months. Some 5,000 invalidity benefits were paid in 1990 at a cost of \$12.6m.

- Maternity Benefit – This is payable six weeks before and after the expected date of confinement. Some 3,700 claims were allowed in 1990 at an annual cost of some \$5m.
- Survivor's Benefit – There are a range of circumstances under which this is paid. However, to qualify, the deceased insured person must have had at least 10 contributions in their insurance record.  
Some 9,500 persons were in receipt of payments in 1990 at an annual cost of \$14.5m.
- Re-Marriage Grant – A lump sum grant is payable where a person in receipt of a widow or widower benefit remarries. It represents 52 times the weekly rate of pension. Some 270 grants were made in 1990 at an annual cost of \$0.48m.
- Funeral Grant – One thousand dollars is paid to a person responsible for the funeral of a deceased insured person.
- Employment Injury – Payable when an injury or disease occurs out of or in the course of employment to an insured person. There are no contribution conditions attached where a person is assessed as 20% disabled. This benefit can be taken as a pension or grant. Medical expenses and death benefits are also covered.

*ix. NIS Investment Portfolio*

The NIB operates three benefit funds into which Contribution Income and Net Investment Income are transferred. These funds are:

Long Term

Short Term

Employment Injury.

Fund balances at year ended 30th June 1991 were:

Long term	Short term	Employment injury
\$000	\$000	\$000
1,637,948	366,821	622,067

Table 6 gives a breakdown of the NIB's investment income. Comparative data for Investment Income and Expenditure for the period 1990/91-1988/89 are presented in table 7.

Table 6  
INVESTMENT INCOME

Investment	Income yield (TT\$)	Income yield (%)
Government securities	18,952,611	10.19
Others bonds	6,472,257	9.49
Fixed deposits and savings	48,830,358	9.00
Commercial loans	258,854	4.20
Debentures	9,237,585	6.45
Equities	5,991,127	5.12
Mortgages	61,596,687	7.01
NIPDEC (Finance building)	-	-
Real Estate	763,744	8.82
Government project	2,024,503	12.31
Other income	1,082,750	-
Total	155,210,475	7.12
Gross yield on portfolio		
Investment expenses	16,675,989	-
Net income	138,534,485	-
Net yield on portfolio	-	6.43

Table 7  
INVESTMENT INCOME/EXPENDITURE (1990/91-1988/89)

	1990/91	1989/90	1988/89
Investment income	\$155,210,476	\$154,103,128	\$153,489,763
Expenses	\$16,675,989	\$17,545,561	\$13,234,315
Net income	\$138,534,487	\$136,557,561	\$140,255,448

### *Portfolio analysis*

*Mortgages:* This is the largest component of the NIB Investment Portfolio. However mortgages decreased by \$402m for the financial year 1990/91 from the previous year 1989/90. As a proportion of total investments it decreased from 50.14% to 39% and yielded a return of 7%. The number of mortgages in arrears at June 30, 1991 was 4,849 totalling \$164m; this represents a decrease of 37.6% over the previous years.

*Fixed Deposits:* Fixed deposits which is the second largest instrument of investment decreased marginally from 24% in 1989/90 to 23.09% in 1990/91 of the total investment portfolio, and yielded a gross return of 9%, an increase of 0.50% over the previous financial year.

*Government Security:* Remained fixed at 7% of total investment portfolio with the gross yield increasing to 10.14% in 1990/91 from 9.7% in 1989/90.

*Bonds:* Bonds represent 3.4% of total investment up from 2.1% in 1989/90, with a cash yield of 9.49%, an increase of 1.19% over the previous year.

*Government Project Financing:* Represents .74% of the investment portfolio but yields the highest return of 12.31%.

*Equities:* Represents 4.75% of the investment portfolio with a cash yield of 5.12%.

*Commercial Loans:* Represents 1% of the investment portfolio with a cash yield of 5.12%.

*Debentures:* Represents 6.45% of total investments with a cash yield of 5.73%.

*Note:* In spite of the poor performance of some of the securities in the investment portfolio, the net investment income increased by 1.45% over the previous year.

### c. Public Sector Occupational Pension Scheme

In Trinidad and Tobago, most of the public sector pension plans are non-contributory, non-funded, pay-as-you-go (PAYG) schemes with the exception of the Water and Sewerage Authority (WASA), Trinidad and Tobago Electricity Corporation (T & TEC), Industrial Development Corporation (IDC), and The Port Authority.

The level of pension benefits provided by these exceptions vary from plan to plan and require employee contribution to the plan. These variations

among pension plans exist in areas such as pensions fractions, normal retirement ages, definition of pensionable salary, early retirement options and survivor options.

The principal piece of legislation covering the public sector pension arrangement is the Pension Act, Chapter 23:52 (detailed in Part II), which covers the benefits payable to workers in the civil service. The pensions payable to members of the protective services differ in several respects from those payable throughout the rest of the public sector, and are governed by separate legislation.

Subsidiary pieces of legislation have extended the same benefits to workers of the wider public sector, these being:

- i) the Pensions Extension Act, Chapter 23:53 (which extends the benefits of the Pensions Act to the employees of certain Statutory Authorities);
- ii) the Teachers Pensions Act, Chapter 39:02;
- iii) the Assisted Secondary Schools Act, Chapter 39:03;
- iv) the Municipal Corporation (Pensions) Act, Chapter 25:05.

Public sector non-contributory, non-funded pension plans are funded through Government's taxation and comes out of the Consolidated Fund. There are three categories of public sector occupational pension schemes in Trinidad and Tobago for public officers. These are:

- i) non-contributory pensions for pensionable established posts in the public service;
- ii) contributory pensions primarily for members of the protective services, diplomats and non-pensionable officers;
- iii) contributory provident funds which have been superseded by an agreement with the National Union of Government and Federated Workers (NUGFW). Parliamentarians also make a nominal contribution for their pensions which accrue when they complete ten years service as a member of parliament (Act 44 of 1976).

Since all public servants are covered under the public sector pension scheme, coverage is as follows:

### Coverage of Public Sector Pension Schemes

Civil service and defense force personnel	34,113
Protective services (police, fire and prisons)	7,705
Teaching service	14,405
Statutory authorities	5,965
Port authority	1,374
Total	63,562

Table 8 below gives a breakdown of the essential characteristics of public sector pension provisions. Forde [1990] explains that an average public officer with 10 years service or more has a right to a pension, with the privilege of retirement from age 55 and onwards, with an immediate pension which is not actuarially reduced. The rate of accrual of pension benefit is  $\frac{1}{5}$  of pensionable emoluments for each year of pensionable service, with the maximum pension benefit set at  $\frac{2}{3}$  of final pensionable emoluments, with full benefits earned after  $33 \frac{1}{3}$  years of service [Forde 1990, p.101].

Public sector pension plans are attractive to employees not only because they are non-contributory to employees in most instances, but also because they are portable within the public service.

Statistical data on the current cost of public sector pension plans are provided in Table 9. Until 1986, pensions and gratuities as a percentage of current expenditure remained less than 5%, however in the post 1986 period it has grown closer to 6%. Interestingly it should be noted that while pensions and gratuities as a percentage of Government's current expenditure has been increasing, Government expenditure as a percentage as a percentage of Gross domestic expenditure has in fact been decreasing.

Table 8  
SUMMARY CHARACTERISTICS OF PUBLIC SECTOR PENSION PROVISIONS AS AT 31.12.88

Group of officers	Legislation	Type of pension plan	Compulsory retirement age	Rate of accrual pension benefits	Minimum qualifying length of service (year)
Civil service	Chp. 23:52	Non-Contributory	60	1/50th pensionable emoluments for each year of pensionable service; the maximum pension is 2/3 of officer's final pensionable emoluments. Full pension benefits are earned after 33-1/3 years of service. (1)	10
Assisted secondary school teachers	Chp. 39:03	Non-Contributory	60		10
Teachers	Chp. 39:02	Non-Contributory	60		10
Statutory authorities	Chp. 23:53	Non-Contributory	60		10
Municipal Corporations	Chp. 25:05	Non-Contributory	60		10
Prision service	Chp. 13:02	Non-Contributory	60		10
Police service	Chp. 15:01	1-1/4% of salary	60*	1/40th pensionable salary for each year of pensionable service; the maximum pension is 85% of pensionable emoluments. (2)	
Fire service	Chp. 35:50	1-1/4% of salary	60*		
Defence force	Act N <sup>o</sup> 7 of 1962	5-1/2% of basic pay	60	1/40th pensionable salary for each year of pensionable service; the maximum pension is 66-2/3% of pensionable salary. (3)	

\* Second division officers have compulsory retirement age.

- 1) Where the officer has held the appointment for at least three years, a pension is based on the officer's final pensionable amoluments. In other instances computation is based on the officer's average pensionable emoluments over the last three years. An officer may elect to have 25% of pension commuted in the form of gratuity which would be payable along with a reduced pension (equal to one half of the final pensionable emoluments or final average pensionable emoluments). This is only possible where the officer has the maximum 33 1/2 years of service. Gratuity is calculated as 12 1/2 years times one quarter of the unreduced pension.
- 2) Police Officers who entered before 01.01.73 and Second Division Officers (18 March 74) may qualify for a maximum pension of 92 1/2. The principle regarding the acceptance of a reduced pension is the same manner as that for other public officers.
- 3) A lump sum of 3 1/2 times the anual pension is also earned -in addition to pension, rather than a commutation of any part of the income stream.

Source: Final Report of the Pensions Review Committee, 1992.

Table 9  
CENTRAL GOVERNMENT: PENSION AND GRATUITY PAYMENTS, 1966 -1988

Year	Pensions and gratuities (\$m)	Current expenditures (\$m)	Pensions and gratuities as a per cent of current expenditure (%)
1966	7.5	203.6	3.6
1967	9.3	216.6	4.2
1968	10.6	232.4	4.5
1969	12.0	254.8	4.7
1970	11.9	280.4	4.2
1971	13.7	348.0	3.9
1972	18.2	417.4	4.3
1973	19.8	399.2	4.9
1974	20.8	670.8	3.1
1975	31.1	847.6	3.6
1976	38.7	1,065.8	3.6
1977	42.2	1,277.8	3.3
1978	58.1	1,611.2	3.6
1979	67.2	2,504.6	2.6
1980	76.5	3,074.8	2.4
1981	100.5	3,493.8	2.8
1982	142.8	5,893.5	2.4
1983	186.1	6,242.9	2.9
1984	207.0	6,297.1	3.2
1985	240.9	6,077.9	3.9
1986	263.1	5,636.3	4.7
1987	298.1	5,629.0	5.1
1988	330.3	5,543.0	5.9

Source: *Review of Fiscal Measures*, Ministry of Finance  
*Annual Reports and Annual Economic Survey*, Central Bank.

#### d. Private Sector Occupational Pension Scheme

Most private pension plans tend to be occupational plans because they are closely associated with the individual's occupational status. These plans fall into two categories, self administered by the trustee or under deposit administration with an insurance company. Generally therefore, private pension schemes are contributory funded schemes.

At the end of 1989, the number of registered private plans in Trinidad



and Tobago was 204, comprising of 62 self-administered and 142 insured plans. The Insurance Act requires that balance sheets are furnished only in respect of self-administered plans. In respect of insured plans, the relevant information is incorporated in the balance sheet which the insurance company is required to submit with its annual financial returns.

Legislation in Trinidad and Tobago requires that occupational private pension plans be established under irrevocable trust and be funded with the sponsoring employer meeting at least half of the cost of the pension (typically, employers meet more than half of the cost). Pensions are invariably approved by the Inland Revenue under Section 28 of the Income Tax Ordinance, Chapter 75:01, which results in their receiving valuable tax concessions provided that they satisfy certain restrictions concerning the contributions paid and benefits provided.

A wide variety of local employers have established approved pension plans. Additionally, several Statutory Authorities and similar bodies established their own funded pension plans (in contrast with those Statutory Authorities whose employees are covered by Chapter 23:52). Examples are the Central Bank, The Industrial Development Corporation (IDC), The Bureau of Standards and The National Insurance Board.

The pension by these Statutory Authorities' plans are similar to those of Chapter 23:52, but it is usually the case that the ancillary benefits are more generous than those provided under chapter 23:52. Additionally the plan's members are required to pay contributions. A few like CARIRI and the Development Finance Company provide less generous basic benefits than chapter 23:52.

The majority of State-owned companies have approved pension plans (e.g. TRINTOC, TRINTOPEC, B.W.I.A., TELCO). These plans provide pensions based on lower scales than in chapter 23:52, although their ancillary benefits tend to be more generous.

Under Inland Revenue conditionality, approved pension plans must be preserved after five years of pensionable service. That is to say, when a member of an approved plan leaves service after completing five years or more of pensionable service, the plan must offer him a deferred pension payable from the plan's normal retirement age. In the final salary pension plan, the deferred pension would normally be based on the worker's pensionable service and final salary at the date of termination of service.

If a member terminates service before completing five years of pensionable service, he will generally receive a refund of his own contributions to the plan accumulated with interest and less tax at a rate of 10 percent.

*i. Investment Portfolio*

Table 10 below shows the assets of self-administered plans in 1988. From this information we can get a picture of the investment portfolio of these schemes.

The total assets in fund for self-administered pension schemes which is approximately only 31 percent of the total private occupational pension, amounted to \$1,680,514,970 in 1988.

Table 10  
ASSETS OF SELF, ADMINISTERED PLANS (1988)

	TT\$
Government securities	214,632,451
Mortgages	346,162,979
Real Estate	6,503,361
Trinidad and Tobago equities	153,460,561
Fixed deposits	690,560,351
Other Trinidad and Tobago assets	247,168,717
Total	1,658,488,420
Foreign government securities	21,196,889
Other foreign securities	829,661
Total assets in fund	1,680,514,970
Local assets ratio - 98.69%	

Source: Supervisor of Insurance Report 1989.

The legislative framework stipulates that the funds from private pension schemes should be invested in the same manner as the statutory funds of life insurance companies. The local asset ratios were set up at 60% in 1971 and in 1976 increased to 80%. The act also provides for actuarial investigations of each plan from time to time. Under the present Insurance Act 1980, these investigations should be undertaken every three years.

Table 11 shows the distribution of assets of self-administered pension plans over the period 1967 to 1988. Local assets average 90 percent of total assets in the post 1975 period. Between 1971 and 1975 Government Securities accounted for about 1/3 of the total assets, mortgage loans for 3.7%, equities for 2.7 and foreign security for 3.7%. Compared to 1988, local assets as a percentage of total assets remained over 90%, Government Securities fell to 12.77%, mortgage loans increased to 20.6% and equities increased to 9.5%, with other local assets at 43.8%.

Table 11  
PENSION FUND PLANS: SELF ADMINISTERED, TOTAL ASSETS (1967-1988)  
(\$000)

Year	Total assets	Of which			Other local assets	Foreign assets
		TT government securities	Mortgage loans	TT company equities		
1967	39.7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1968	40.6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1969	47.2	18.9	1.8	1.5	12.5	12.5
1970	69.6	24.6	2.6	1.9	14.5	26.0
1971	84.5	47.1	2.7	3.0	18.6	13.1
1972	97.4	56.0	3.5	4.7	19.5	13.7
1973	105.0	50.6	4.4	5.3	31.0	13.7
1974	107.8	45.6	6.7	7.0	36.7	11.8
1975	148.6	46.5	15.6	13.0	58.3	15.2
1976	226.1	62.7	28.1	27.7	85.3	22.3
1977	277.6	86.2	51.8	44.7	65.1	29.8
1978	331.9	83.2	76.5	39.6	96.2	36.4
1979	309.0	59.2	70.6	48.4	97.6	33.2
1980	550.9	88.1	158.5	82.7	176.1	45.5
1981	520.8	58.5	150.2	85.9	174.1	52.1
1982	720.0	61.9	201.2	156.2	224.6	76.1
1983	972.4	71.8	301.3	241.5	298.6	59.2
1984	900.0	65.9	292.1	202.9	317.2	21.9
1985	1,135.0	105.0	314.4	181.3	513.9	20.4
1986	1,353.3	135.9	352.9	186.3	661.8	16.3
1987	1,653.5	190.7	397.1	190.6	845.5	29.6
1988	1,680.5	214.6	346.2	153.6	736.4	22.0

Source: *Annual Reports*, Supervisor of Insurance.

Table 12  
**PENSION FUNDS: VALUE OF FUNDS FOR DIFFERENT  
 TYPES OF PENSION FUNDS (1968-1988)**  
 (\$000)

Year	Group pensions	Insured plans	Self administered plans	Annuity
1968	5,877	n.a.	n.a.	n.a.
1969	7,280	n.a.	n.a.	n.a.
1970	4,436	10,618	61,569	n.a.
1971	4,268	15,722	82,712	233
1972	4,939	19,939	95,044	221
1973	4,962	25,369	102,480	240
1974	5,067	29,429	106,931	494
1975	8,504	37,347	147,944	654
1976	9,361	45,144	224,021	1,048
1977	9,971	58,779	275,705	1,883
1978	15,259	63,857	325,323	1,948
1979	23,684	69,936	278,518	3,727
1980	41,412	95,368	538,851	2,950
1981	47,811	96,402	517,689	1,869
1982	39,928	118,865	706,704	1,472
1983	46,467	134,362	935,003	n.a.
1984	62,748	207,833	836,861	7,425
1985	75,728	279,034	863,348	6,641
1986	161,878	447,300	1,509,203	16,544
1987	185,978	365,102	1,615,019	7,740
1988	276,179	423,181	1,766,054	11,822

Source: Annual Reports, Supervisor of Insurance.

In fact, since 1980, Government Securities have declined in importance relative to mortgage loans and equity. In contrast, real estate and foreign assets are relatively unimportant in the portfolio of pension funds.

Forde [1990] argues that the rise in importance of equities reflects the increased availability of this type of instrument during the late 1970's and early 1980's. The evidence further suggests that pension fund managers are conservative in their investment decisions, investing in fixed interest bearing assets with a relatively safe rate of return.

Table 12 gives data on funds of self-administered, insured and annuities in Trinidad and Tobago. The size of accumulated funds for self-administered pension funds grew from \$61.5m in 1970 to \$1766m in 1988, compared with insured funds which increased from \$10.6m to \$423.1m over the same period. Note, although there were a greater number of insured plans than self-administered, the actual size of the funds of the latter are larger than the former. Oddle [1987] further found that among the self-administered plans, 8 alone accounted for 64% of the total funds [cited in Forde 1990 p. 96].

## ii. Coverage

While data on the number of employees with pension coverage in the private sector is unavailable, Forde [1990] attempted an extrapolation based on available data and notes that the results are at best crude estimates.

In Table 13 below Forde [1990] provides crude details about the number of occupational pension fund plans by industrial origin at the end of 1973 and 1988. He found that the Petroleum, Finance and Distribution sectors accounted for just over half of all self-administered plans back in 1973 and 1988. He further noted that this evidence suggests that pension coverage has been determined by the structure of the economy i.e. the dominance of the Petroleum, Distribution and Financial sectors.

Note, over 90% of the self-administered schemes are bank trustee. A major reason being that it is expensive to have the plan managed by individuals or corporate trustees. Thus, they are managed largely under contract.

## e. Private Annuities

There is a small market for individually approved deferred annuity plans in Trinidad and Tobago. Such policies are approved by the Inland Revenue under section 28 of the Income Tax Ordinance. Significant tax concessions are granted in respect of such policies provided that certain limits on the form of benefits under the policy and the premiums payable are observed.

Table 13  
**PENSION PLANS REGISTERED: BY INDUSTRIAL ORIGIN, 1988**

	Self-Administered		Insured	
	1973	1988	1973	1988
Agriculture	-	-	4	3
Petroleum	7	15	9	11
Manufacturing	-	4	25	33
Electricity and water	2	3	2	-
Construction	-	-	2	3
Transport, storage and communication	2	10	4	19
Distribution	4	7	12	19
Finance	7	15	4	24
Hotels and guest houses	-	1	1	-
Education and commu- nity services	-	2	6	2
Personal services	-	1	4	16
N.E.S.	-	2	2	10
Total	23	59	75	140

Notes: In some sectors there are multi-employer schemes so large that a proportion of total contributions relate to a small number of firms.

Source: Based on data from the *Annual Reports*, Supervisor of Insurance.

Premiums are payable solely by the policy holder, and so the worker's employer cannot contribute directly to the resulting pension. The pension provided by the policy are of the money purchase type, that is to say its amount is equal to whatever the accumulated premium paid under the policy are sufficient to provide. Table 12 gives the growth in value of the total annuity fund in Trinidad and Tobago over the period 1971 to 1988. At 1988 this fund stood at \$11.822m.

#### 4. Assessment

The objective of pension schemes is to provide individuals with minimal allowance after retirement that will allow them to enjoy a basic standard of living. In its present form the pension system in Trinidad and Tobago has certain inherent constraints:

- a) There is no positive approach to link the national contributing and non-contributory systems with each other, with private pension plans, or with individual investments toward annuities.
- b) There is no indexation within the Government based system. The pension benefit rates which fall under the NIB change after lengthy intervals following the conduct of actual review. In practice the 1972 rate was changed in 1980 and has since remained the same.
- c) Pension payments appear to bear little relationship to the cost of living and wage levels. Changes within the levels of payment are announced within the framework of the annual budget speech, and there appears to be little consultation between the Ministry responsible and the NIS.
- d) With respect to employers pension, the private sector institutes pension plan provisions outside the ambit of the contributing or non-contributory government system, rather, within the framework of collective agreements. There is no government laws which advises that employers must make provision for pension or that such pensions must amount to a percentage of prior earnings.
- e) While there is provision under the NIS for voluntary harmonization of private pension funds with that of the NIS, it has not proven popular: this is because employees stand to gain a higher pension level through memberships in a pension fund and participation in the NIS system. By 1987, only 9 pension plans had been harmonized.
- f) While the (government) pension formula entitles the government pensioner to up to two-thirds of final salary, once a pensioner has retired, there is no provision for indexation of pensions based on cost of living increased.
- g) While the Pension Act Chapter 23:52 provides for payment of pensions to public officers, the law informs that public officers have no rights to a pension.

Under the existing system, no worker has a reasonable assurance of income security at retirement age; than an income for the rest of his/her life will bear a reasonable relationships to former earnings and to emergent price levels. To remove this require changes

in the pension laws, and a review of taxation measures and co-ordination between agencies which administer State-organised pension plans or private plans.

*"no officer shall have an absolute right to compensation for past services or to pension, gratuity, or other allowance under this Act, nor shall anything herein or in the regulations contained limit the right of the State to dismiss any officer without compensation".*

h) Managers of Pension funds are very conservative in their investment decision.

## II. LEGISLATIVE AND FISCAL FRAMEWORK

### 1. Legislative Framework

Pension plans in Trinidad and Tobago operate within a Legislative Framework comprising the Pensions Act of 1934 (Ch. 23:52), the Widows' and Orphans' Pension Act of 1934 (Ch. 23:54), the National Insurance Act of 1971 (Ch. 32:01), the Old Age Pensions Act of 1939 (Ch. 32:02), the Income Tax Act of 1938 (Ch. 75:01 Section 30), and the Insurance Act of 1980 (Part IV: Pension Fund Plans). In pursuance of its overriding objective of protecting the pension rights of individuals, the framework gives emphasis to procedures for the registration and supervision of plans, fiduciary responsibility of trustees, measures to protect the interest of contributors and guidelines for investment of funds.

#### a. Pensions Act

The Pensions Act of 1934 and its Amendments (Ch. 23:52) regulate pensions, gratuities and other allowances granted to officers who have been in the public service of Trinidad and Tobago. Pensions, gratuities and other allowances granted under this Act cannot be assigned, transferred, attached, sequestered or levied upon except for or in respect of a debt due to the Government. All payments under the Act are charged on and paid out of the Consolidated Fund.



### b. Widows' and Orphans' Pension Act

The Widows' and Orphans' Pension Act of 1934 and its Amendments (Ch. 23:54) established a fund for the granting of pensions to the widows and children of public officers. Contributions to the fund are determined by the salary of the substantive post of the officer and are credited to the Consolidated Fund. Pension payments commence on the death of the contributor to the widow and/or children of pensionable age in accordance with the Act. All pensions are paid out of the Consolidated Fund.

### c. National Insurance Act

The National Insurance Act of 1971 and its Amendments (Ch. 32:01) established a system of compulsory national insurance under which all employed persons and unpaid apprentices, except those exempted by the Act, are insured against loss of earnings by any of several contingencies set out in Section 46 of the Act.

A Board of Management which reports to Parliament, operates and manages the system under the general directions of the Government.

The Act establishes a system of joint contributions to be paid partly by the employed person and partly by the employer. Rates of contribution and rates of benefit are fixed according to the earning class into which the insured person falls. The Act also provides for voluntary contributions from an insured person who is no longer employed but who has not yet attained the age of 65 years.

For the purposes of receiving contributions and paying benefits the Act establishes three funds:

- i) the Employment Injury Benefit Fund;
- ii) the Short Term Benefits Fund; and
- iii) the Long Term Benefits Fund.

The First Schedule of the Act defines the securities in which the funds of the Scheme may be invested. Specifically the Board may invest in the following securities:

- bonds, debentures, stocks, or other evidences of indebtedness of or guaranteed by the Government;
- bonds or debentures of a corporation that are secured by the Go-

- vernment agreeing to make an annual payment to a trust corporation that is sufficient to meet interest and principal amounts due on the securities for each year;
- fully secured bonds, debentures or other evidences of indebtedness of a corporation incorporated in Trinidad and Tobago, provided that the corporation has not defaulted in its interest payments on the same type of securities over the last five year period;
  - bonds or debentures and other securities guaranteed by the International Bank for Reconstruction and Development;
  - bonds, debentures or other evidences of indebtedness of or guaranteed by a corporation carrying on business in Trinidad and Tobago and incorporated in Trinidad and Tobago or in any other country approved by the Minister of Finance;
  - preferred shares of a corporation as referred to in (e);
  - fully paid ordinary shares of any corporation as referred to in (e); but investment in any such ordinary shares cannot exceed twenty-five per cent of the total funds of the Board without the approval of the Minister of Finance;
  - mortgages and other titles for repayment of loans which are secured by any of the securities described in this Schedule;
  - real estate or leaseholds in Trinidad and Tobago.
  - cash deposits in:
    - 1) any Bank in Trinidad and Tobago;
    - 2) any trust or finance company in Trinidad and Tobago which is the subsidiary of any Bank in Trinidad and Tobago;
    - 3) any other trust or finance company or building society approved by the Minister of Finance.

#### d. Income Tax Act

The Income Tax Act (Amendment) of 1963 (Ch. 75:01 Section 30) established the fundamental principles by which pension fund plans are administered. Under the Act every approved pension fund plan must be constituted by trust irrevocably vested:

- i) in not less than three trustees where the trustees are individuals; or
- ii) in a trust corporation.

Where the trustees are individuals, the Act stipulates that at least one trustee must be selected by a representative of the employees. If the trustee is a trust corporation, a Management Committee of not less than three persons must be established, at least one of whom must be selected by and representative of the employees. The Act precludes an employer from being a trustee of the plan.

e. Insurance Act

For a private occupational pension fund plan (both insured and self-administered) to be established and operated in Trinidad and Tobago, the plan must be registered under Part IV of the Insurance Act of 1980. The only exceptions are the plans registered under the Insurance Act of 1966, but these plans may also qualify for registration under the 1980 Act subject to the amendment of their rules as directed by the Supervisor of Insurance.

The 1980 Act stipulates that a pension plan may qualify for registration provided that the requirements of Part 1 of the Fourth Schedule of the Act are complied with in the trust deed and rules of the plan, and the main purpose of the fund established under trusts is:

- i) the provision of superannuation allowances on retirement to persons employed in the undertaking or in the combination of undertakings in connection with which the fund is established;*
- ii) the provision of pensions to the spouses of persons who are or have been so employed and of periodical allowances to or in respect of the children of such persons; or*
- iii) the assurance of capital sums on the death or persons who were so employed".*

To qualify for registration, Part 1 of the Fourth Schedule of Insurance Act of 1980 requires that the trust deed and rules of a plan must make provision for the appointment and removal of trustees, the vesting in the trustees of all property belonging to the plan as well as the investment of the plan's capital funds in the names of the trustees. The rules must also make provisions for authorizing the investments, in addition to those permitted by law, in which the trustees may invest capital funds.

Under Section 40 of the 1980 Act, however, a trustee cannot deal with any asset held in trust by him without the prior general or specific approval of the Supervisor of Insurance.

The Act also allows for legal action to be taken against the trustees of a plan for breach of trust in respect of any unauthorized investment or violation of any rules of the plan which are necessary for the registration of the plan under the 1980 Act.

The trustees and secretary of a registered plan are also held liable for non-compliance with any of the requirements of the Act relating to:

- i) accounts and reports;
- ii) registration of amendments to the trust deed and rules of the plan;
- iii) the giving of notice to the Supervisor of Insurance or the winding-up of the plan.

Under the Fourth Schedule of the Act, the rules of the plan must also make provisions for the contributions by employers. The rules must clearly indicate the contribution payable to and the rates of benefits payable from the fund, or the methods of calculating benefits, as well as the conditions on which persons may cease to be contributors and become entitled to benefits from the fund.

The Fourth Schedule also seeks to ensure that the rules of a plan protect the vested rights of contributors to the plan. Statements of accounts, balance sheets and reports must be prepared and made available with the rules of plan to every person having rights in the plan as well as to the Supervisor of Insurance.

In addition, the rules must state the circumstances in which the plan may be wound up and the use of the plan to purchase immediate annuities for contingent pensioners in the event of such an occurrence.

The trustees of a plan are legally required to report to the Supervisor of Insurance on the performance of the plan through audited accounts and actuarial reports. Where a plan is insured, the trustees need only to obtain certification from the insurer that the plan has been valued by an actuary.

The Supervisor of Insurance authorizes the registration of plans as well as any subsequent amendments to the trust deed or rules of these plans to ensure that these amendments do not disqualify the plan from registration under the Insurance Act of 1980.

The 1980 Act empowers the Supervisor to delete provisions in the rules of the plan which are designed to avoid the rule of law relating to perpetuities and to take legal action against the trustees for any breach of trust.

The Supervisor of Insurance also monitors and investigates the financial condition of pension plans. In this regard, the Supervisor of Insurance has the authority under Section 182 of the Act to request and obtain any information and to examine any books, records or other documents relating to a particular plan or any securities or obligations in which the funds of the particular plan are invested. In addition, the trustees are required to submit the accounts and reports on registered plans at predetermined times to the Supervisor.

The Insurance Act of 1980 (Section 186) provides that the trustees of a registered plan may invest the assets of the plan only in those securities that are permitted for the investment of the assets of the statutory fund of a company. The permitted securities in which the assets of a statutory fund can be invested are detailed in the Second Schedule of the 1980 Act. The Schedule, however, does not stipulate the rate of return that an investment should realize. Specifically, investment is permitted in following assets:

- i) bonds, debentures, stocks, or other evidence of indebtedness of or guaranteed by the Government of Trinidad and Tobago and other countries as permitted by the Act;
- ii) bonds, debentures or other evidence of indebtedness of a corporation incorporated in Trinidad and Tobago which are fully secured by tangible assets of the corporation;
- iii) bonds, debentures or other evidence of indebtedness issued by a statutory authority or other body without share capital;
- iv) bonds, debentures or other securities of, or guaranteed by the International Bank for Reconstruction or any other international financial institution approved by the Minister of Finance;
- v) guaranteed investment certificate issued by a trust company in any country as permitted in a). These trust companies must have in each of the past five years either paid a dividend on its ordinary shares or had earnings available to do so. The dividend paid or earnings available for the payment of dividends must be at least 4% of the average value at which the shares were carried in the

- capital stock account by the Company for the respective years;
- vi) fully paid ordinary shares, preferred shares, bonds debentures or other evidence of indebtedness of a company in any country as permitted in a) provided that the company complied with the requirements in respect of the payment of dividend as in e);
- vii) ordinary shares, preferred shares, bonds or debentures of a company incorporated in Trinidad and Tobago and approved by the Minister of Finance;
- Mortgages and other titles for repayment of loans secured by:
  - i) Real estate or leaseholds for a term of years or other estate or interest in real estate in Trinidad and Tobago where the indebtedness on the real estate or interest does not exceed 75% of its value. A Company may, however, upon the sale of real estate in which its funds are invested accept a mortgage or other title on the real estate as part payment which may result in the Company securing a total interest that exceeds 75%. In addition, a Company may also invest in a mortgage or other title for repayment on real estate which has a total indebtedness in excess of 75% but not more than 90% of the value of the real estate, as long as that portion of indebtedness in excess of 75% is guaranteed by the National Housing Authority or by a Company registered under the Insurance Act of 1980 to carry on that class of insurance business;
  - ii) real estate or leaseholds in Trinidad and Tobago. If the loan exceeds the amount which the company may otherwise invest in, the excess must be guaranteed or insured by the Government.
- Real estate or leaseholds in Trinidad and Tobago for the production of income, and/or occupation subject to the fulfillment of certain conditions;
- Cash balances deposited with any bank or licensed financial institution or any building society approved by the Minister of Finance. The Second Schedule also seeks to limit the level of investment in certain assets. In particular:
  - investment in ordinary shares is limited to 40% of the value of the Statutory fund assets of a Company;

- companies carrying on long-term insurance business can invest in real estate or leaseholds to a limit of 20% of the value of assets required to satisfy the statutory fund requirement. For companies involved in other insurance business the amount is specified by the Supervisor of Insurance;
- no single mortgage included as an asset in the statutory fund of a company can exceed 10% of the total assets of the company;
- a company cannot invest in trust bonds, debentures or other evidence of indebtedness on which payment of principal or interest is in default;
- a Company cannot purchase more than 30% of the ordinary shares of any corporation.

The Act {Section 186 (2)} also precludes the trustees from investing the assets of a pension fund in the equity, debentures or other evidence of indebtedness of the employer or subsidiary or associate of the employer or any company with which the employer is associated. It also gives the Minister of Finance the authority to prescribe the percentage of a plan's total assets which can originate in Trinidad and Tobago.

#### f. Old Age Pensions Act

The Old Age Pensions Act of 1939 and its Amendments provide for a monthly pension to be paid to persons of age 65 and over (except for blind persons unable to work) who have been residents of Trinidad and Tobago for the twenty years immediately preceding the claim for pension and whose total annual income does not exceed the sum specified by the Minister of Finance. At present, the specified sum is \$5000.

## 2. Fiscal Framework

The Income Tax Act of 1938 and its Amendments (Ch. 75:01 Section 28) establish the fiscal framework governing all registered pension fund plans in Trinidad and Tobago. In order to benefit from fiscal concessions, all plans must be registered and approved by the Board of Inland Revenue.

Under the Act:

- no tax is payable on the chargeable income of a trust as long as the trust is governed by approved pension fund plan;
- all amounts received by a person as a benefit in a year under an approved plan is considered to be income of that person, except where the benefit is a refund of contributions/premiums or a lump sum equivalent to the capitalized value of 25% of the annual pension or annuity. If the benefit is a refund, 10% of the amount is deducted for the Board with the remainder paid to the employee or annuitant. The remainder is not considered as income under this Act;
- individuals are allowed a tax deduction of 100% of contributions to both approved pension fund plans and/or approved deferred annuity plans subject to a limitation of 1/6 of total assessable income.
- contributors to Widows' and Orphan's Fund are allowed deductions of 100% of their Widows' and Orphans' contributions and 70% of National Insurance Contributions not paid out of Widows' and Orphans'. Non-contributors to Widows' and Orphans' Funds are allowed 70% of their National Insurance Contributions as a deduction. Contributions paid by an employer in respect of domestic workers are fully deductible.
- employers and employees are allowed a 100% deduction for special payments made to an approved plan which may be required to augment the resources of the plan, or to enable employees with service prior to the constitution of the approved plan to receive benefits related to that service.

### III. AGENDA ISSUES FOR PENSION SYSTEM REFORM

#### 1. The Framework for Agenda Issues

It is widely accepted that the pension system in Trinidad and Tobago must be reformed. The framework within which such a reform exercise must be undertaken is yet to be formulated. There are three broad framework issues that must be addressed in order to locate the specific reform poli-



cies and instruments. Firstly, there is the wider issue of the shape and structure of a social security system. Secondly, the savings and investment role of pension funds in financing economic change and transformation must be viewed in the context of a wider financial system. And thirdly, there is the primary issue of contributions and benefits to the individual in the pension plans, including issues of coverage, risk, financing and flexibility.

The development of a more comprehensive social security system is under consideration in Trinidad and Tobago. The expansion of the National Insurance Scheme, the introduction of a National Health Insurance System and the feasibility of some form of unemployment insurance are three areas in which preliminary work is being undertaken. A Working Group on the National Health Insurance System recommended that such a system should be introduced into the health care system on a phased basis, that it should be compulsory and be financed by employer, employee, self employed persons and Government. The Government will be expected to meet the premiums of the indigent population to ensure universal coverage. Work on the National Insurance Scheme and the Unemployment Insurance are still at an early stage of preparation.

The agenda issue in this exercise is the construction of a framework for identification of the multiple objectives and the specific role of the pension fund systems. This is an ongoing exercise, particularly in light of the widening gap in policy uncertainty due to altering road maps for small countries' insertion into the changing international economy. In addition policy uncertainty results from the impacts of domestic structural adjustment programmes on the issues of employment, social peace and economic growth.

## **2. Pension Funds as a source of financing capital formation**

Section II of the paper draws attention to the performance of pension funds in financing long term development. The primary requirement is to design a pension system that will channel contributions to long-term savings and also advance investment returns for the contributions. These are important trade-off issues that must be addressed in designing such a system.

In Trinidad and Tobago, the public sector occupational pension schemes and the national old age pension programmes are funded directly from

the Consolidated Fund of the Treasury. These funds are not available for investment. Investment funds could only be found from the National Insurance Scheme (NIS) and private pension plans. The investment portfolio of the NIS comprise 39% in mortgages, 23.9% in fixed bank deposits and 7.1% in government security.

With respect to private pension schemes, a large number are administered through Insurance companies making it difficult for analytical purposes to separate the investment portfolios. In the self-administered plans, however, the investment portfolios comprise 12.8% government security, 20.6% mortgage loans and 9.5% equity. These figures would infer that in both public and private funds, there are low risk conservative investment decisions, with a consequent trade-off in security vis-a-vis returns.

Legislation have placed heavy emphasis on protecting the financial interests of contributors and have restricted the size as well as the quality of investment options available to managers of pension funds. Within recent times, some concerns have been expressed on the relevance of this limitation in the context of a more dynamic role for the institutional investors in economic change.

An agenda issue in the reform timetable is the adequacy of the regulatory framework for investment of pension funds in achieving the multiple goals of financing capital formation, securing an acceptable rate of return and protecting the contributors from management practices that may affect their financial security.

### 3. Financing the Public Sector Pension Plan

In Trinidad and Tobago, the non-contributory nature of the public sector pension plan has been an on-and-off issue. Clearly, there are major political considerations in working towards a different financing formula. However, concerns have been expressed on the prospects for introducing a partially contributing plan in order to ease the burden on the treasury and to enhance the benefits from the programme. This raises a sensitive agenda issue that will have to be addressed in any major reform exercise that expects to enhance benefits for public sector employees with the least demand on the public purse.

#### 4. The Issue of Pension Transferability

Pension transferability has been a key policy issue on the agenda for reform of the pension fund system. In 1989, the Government mandate the Tax Performance Committee to make recommendations for "the introduction of a Pension Transferability Plan to facilitate mobility of workers and a flexible labour market". A small number of pension plans do make provision for individuals to transfer in and out, but the provision is not widespread. In the context of structural adjustment policies and the requirements for greater labour mobility, the introduction of this flexibility on a national basis was viewed as highly desirable.

In a previous study of the matter considered by a Cabinet appointed Pensions Review Committee (1983), the experts concluded that:

*"...the Committee did not contemplate transferability on so broad a plane involving transferring pension right, between the Public Service and private sector schemes, as that is a routine proposition which would be constrained by differences in the structures of the various pension plans and the willingness of private organisations to provide for reciprocity of transferability".*

Occupational pension plans in Trinidad and Tobago are based on corresponding pension arrangements in the United Kingdom. The United Kingdom has developed a "highly sophisticated and far reaching system of pension transferability". In the U.K., the pension system allows for the "right to a transfer value" which can be used to buy rights in an Employee's or Personal Pension Scheme or to buy deferred pension from an Insurance Company.

The main recommendation of the Tax Performance Committee on the issues which are still under consideration by Government are:

- a) Pension transferability should be implemented in both the private and public sector on a deferred basis rather than a transfer value basis.
- b) A vigorous information campaign on the desirability and value of deferred pensions to the workers should be undertaken.
- c) The Public Service Pension Plan legislation should be appropriately

amended to provide for actuarially sound pension transferability rights.

This agenda issue needs to be brought into a clear decision focus which must include the transition cost in the implementation process.

## 5. Alternatives for Pension System Reform

The discussions on pension system reform in Trinidad and Tobago have been limited to issues of efficiency, coverage and adequacy of funding. As yet, a more comprehensive basis for operations and policy reform is to be sketched. Current development in this regard have identified three reform alternatives, viz:

- a) *Improvement in pay-as-you-go system.*
- b) *Introduction of a system of capitalization in order to establish a correlation between services and contributions.*
- c) *Implementation of a regime that will provide for a minimum universal pension and additional pensions based on supplementing voluntary contributions.*

Work on these alternatives have not been undertaken in the case of Trinidad and Tobago. They remain agenda issues in the pension system reform exercise. There are however major legislative and operational changes envisioned for the financial sector in Trinidad and Tobago which must impact on the pension fund reform exercise. Financial Sector reform covers a wide range of issues and is the subject of a separate paper.

It is clear that institutional changes will once again be a focal point in the continuing path for higher levels of development. This study is a step to identify the agenda issue for policy and operations change in the pension system of Trinidad and Tobago as part of a renewed and revisited accent on major institutional changes that are relevant for the development thrust of the 1990s and beyond.

## BIBLIOGRAPHY

- Development Finance Series. "Pension Systems in Latin America: Diagnosis and Reform Alternatives". Santiago: ECLAC, 1991.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Social and Economic Issues of Social Security for the Elderly in Latin America*. Caribbean Documentation Center: 1990
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Social Security and the Problem of Old Age in Latin America*. Caribbean Documentation Center: 1989.
- Forde, Penelope. *The Insurance Industry in Trinidad and Tobago*. Port-of-Spain: Central Bank, 1990.
- International Labour Office. *Health Insurance in Developing Countries: The Social Security Approach*. Geneva: ILO, 1990.
- International Labour Office. *Introduction to Social Security*. Geneva: ILO, 1984.
- International Labour Office. *Report to the Government on Social Security Issues*. Geneva: ILO, 1992.
- International Monetary Fund. *Pension Policies in the OECD Countries: Background and Trends*. IMF Working Paper. 1988.
- Kendall, Patrick. *Report on the Social Expenditure Review of Trinidad and Tobago*. 1991.
- McGreevey, Williams. *Social Security in Latin America: Issues and Options for the World Bank*. Washington: The World Bank, 1990.
- Mesa-Lago, Carmelo. *Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America*. Washington: The World Bank, 1991.
- National Insurance Board. *Investment Portfolio*, 1992.
- Republic of Trinidad and Tobago. *Feasibility Study of a National Pension Plan Along the Lines of the Canada Pension Plan*. Port-of-Spain, 1989.
- Republic of Trinidad and Tobago. *Feasibility Study of Unemployment Insurance in Trinidad and Tobago*. Port-of-Spain, 1989.
- Republic of Trinidad and Tobago. *Final Report of Working Group for the Introduction of National Health Insurance System for Trinidad and Tobago*. Port of Spain: 1988.
- Republic of Trinidad and Tobago. *Report of the Supervisor of Insurance*. Port-of-Spain: 1989.



## NOTA DE LOS AUTORES

**Brown, Headley Adolphus.**

Executive Chairman, Headley Brown & Co. Ltd. Economic Analysts & International Consultants. Ph.D. and M.Sc. in Economics, University of the West Indies.

**Crespin, Luis Gustavo.**

Jefe Departamento de Actuaría, Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, INPEP, El Salvador. Licenciado en Economía, Universidad de El Salvador.

**Dookeran, Winston.**

Former Minister of Planning and Mobilisation, Government of Trinidad & Tobago (1986-91). M.Sc. in Economics, University of London, U.K.

**Mejía de Pereira, Ana Cristina.**

Gerente General del Banco Central de Honduras. Doctora en Economía (candidata), Universidad nacional de Córdoba, Argentina; Licenciada en Economía, Universidad Nacional de Honduras.

**Rodríguez Alcalá, Ramiro.**

Asesor del Gerente de Estudios del Banco Central del Paraguay. Economista, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

## OTROS TITULO PUBLICADOS

- "Sistema de Pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela".  
S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1991.
- "Sistema de Pensiones en América Latina, Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991".  
S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1991.
- "Sistema de Pensiones en América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma, Volumen 2: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México".  
S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1993.
- "Sistema de Pensiones en América Latina, Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma".  
S.R.V. Impresos S.A., Santiago de Chile, 1993.





