

ECUADOR: PENSIONES EN RIESGO

Diagnóstico del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)¹

Septiembre 2021

¹ Documento preparado por expertos nacionales, con el apoyo técnico del Banco Mundial, a petición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de la República del Ecuador.

PREFACIO

Este informe es el resultado de un trabajo técnico comisionado en el tercer trimestre de 2020 por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) al Banco Mundial y a un grupo de expertos nacionales. El objetivo del trabajo fue realizar un diagnóstico sistemático de la situación financiera y de las implicaciones fiscales del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), el componente troncal del sistema de pensiones ecuatoriano.

El trabajo de diagnóstico que este informe documenta y resume fue dirigido y coordinado por Augusto de la Torre² y Heinz Rudolph,³ y se benefició de valiosos insumos técnicos y comentarios proporcionados por (en orden alfabético y según las afiliaciones que tenían al momento de su participación): Vicente Albornoz (UDLA), Ignacio Apella (Banco Mundial), Simón Cueva (Laureate), Alberto Dahik (UEES), José Hidalgo (CORDES), Rodrigo Ibarra (Actuaría Consultores), Fidel Jaramillo (UDLA), Pablo Lucio-Paredes (USFQ), Jorge Madera (Mesa de Estudios de la Seguridad Social), Faruk Miguel (Banco Mundial), Abelardo Pachano (Finanview), Gladys Palán (Mesa de Estudios de la Seguridad Social) y Asta Zviniene (Banco Mundial).

Los autores de este informe agradecen al personal técnico del MEF y del IESS por la disposición abierta y profesional con la que solventaron preguntas sobre temas técnicos y factuales, y con la que compartieron los datos que se utilizaron para las estimaciones que aquí se analizan y reportan.

² Director del Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales (CIEE) de la Universidad de las Américas (UDLA) en Ecuador, y Catedrático de la Columbia University en Nueva York.

³ Economista Principal del Sector Financiero para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

I. Definiciones básicas y ámbito del diagnóstico

1. **Este informe de diagnóstico se concentra en las pensiones cobijadas por el Seguro General de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) administrado por el IESS, que es el componente troncal del sistema de pensiones ecuatoriano.** Si bien el IVM es el principal componente—por su centralidad y tamaño—existen otros, incluyendo el sistema de pensiones de la policía nacional, administrado el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL); el sistema de pensiones de las fuerzas armadas, administrado por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA); y, el Seguro Social Campesino, administrado por IESS. Pueden además considerarse parte del sistema de pensiones ecuatoriano, definido en un sentido amplio, la jubilación patronal, administrada por el empleador, y los sistemas asistenciales a la población pobre de la tercera edad, administrados por Gobierno Central. El IESS también administra beneficios de salud (bajo el Seguro General de Salud Individual y Familiar), cesantía, desempleo, y riesgos del trabajo (bajo los seguros correspondientes). *Este informe se enfoca exclusivamente en el IVM.*

2. **EL IVM es un sistema de pensiones de reparto.** En los sistemas de reparto, los pagos de beneficios pensionales a los afiliados pasivos (los jubilados) se realizan, principalmente, con cargo a los aportes de los afiliados activos y, subsidiariamente, a través de transferencias fiscales. La magnitud de los beneficios pensionales, por su parte, se determinan con base a una serie de parámetros, tales como la edad de jubilación y el número de años de aportes. En la medida en que su estructura demográfica esté dominada por afiliados jóvenes, un sistema de reparto tiende a generar superávits de aportes que se acumulan como reservas en un fondo, el cual se utiliza para cubrir los déficits de aportes que van surgiendo en la medida en que la población de afiliados envejece. Un sistema de reparto se considera equilibrado si, *en un horizonte de largo plazo*, los aportes de los afiliados activos son suficientes para cubrir el pago de beneficios a los afiliados pasivos. Los sistemas de reparto son, por tanto, de muy distinta naturaleza que los sistemas pensionales de ahorro individual, en los cuales la pensión que percibe la persona durante su jubilación está completamente determinada por el monto de ahorros que acumuló en su cuenta individual durante su vida laboral.

3. **La situación financiera del IVM se puede medir tanto en términos actuariales como en términos “básicos” de caja.** En Ecuador,⁴ el fondo del IVM se nutre de tres fuentes: (i) los aportes de los afiliados activos; (ii) los aportes que hacen los empleadores (sean públicos o privados) de dichos afiliados; y (iii) la “contribución del Estado”, esto es, la transferencia que por ley debe hacer el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) equivalente al 40% de las pensiones que paga el IESS. A fin de identificar por separado y con claridad las implicaciones fiscales del IVM, este informe calcula y proyecta el *déficit básico*, definido como la diferencia entre los “aportes” de los afiliados activos (de aquí en adelante, el término “aportes” engloba tanto los aportes del empleado como los del empleador) y el pago de beneficios pensionales a los afiliados pasivos (esto es, a los jubilados). En

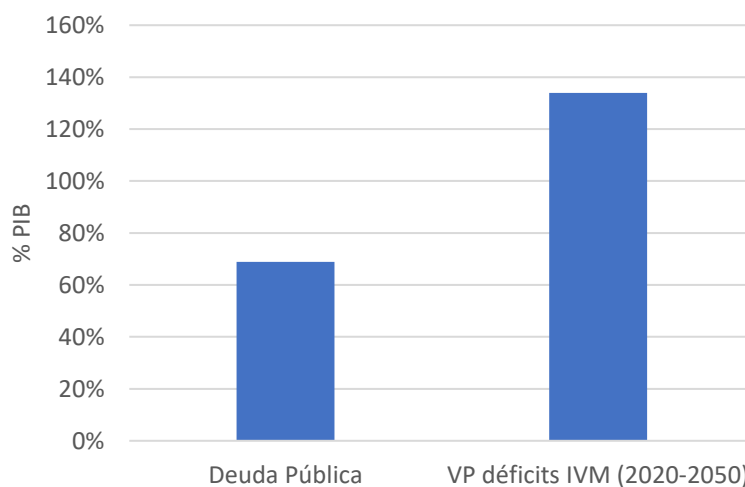
⁴ Ver, en particular, el Art. 165 de la Codificación de la Ley del Seguro Obligatorio, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 21 de 8 de septiembre de 1988.

consecuencia, desde el punto de vista metodológico, este informe trata a la contribución del Estado (el mencionado 40% de las pensiones) como una forma de financiamiento (por vía fiscal) del déficit básico del IVM. Este informe parte del déficit básico para estimar el *déficit actuarial*. Específicamente, el déficit actuarial se define en este informe y calcula simplemente como el valor presente de los déficits básicos estimados para el periodo 2020-2050.⁵

II. Los déficits crecientes del sistema IVM y sus implicaciones fiscales

4. **El IVM es actuarialmente deficitario.** El IVM no es un sistema equilibrado. Al contrario, es un sistema insolvente, en el sentido de que los aportes (de los afiliados activos y sus empleadores) serán cada vez más insuficientes para cubrir el pago de beneficios pensionales a los afiliados pasivos (los jubilados). En efecto, el cálculo del valor presente los déficits básicos para el periodo 2020-2050 arroja una enorme deuda implícita para el IVM, equivalente a 134% del PIB. La magnitud de la deuda implícita del IVM es prácticamente el doble de la deuda explícita del sector público no financiero, que al momento está en torno del 67% del PIB (gráfico No. 1).

Gráfico No. 1: Deuda del sector público no financiero versus valor presente de los déficits futuros del IVM¹



¹Para el cálculo del valor presente (VP) de los déficits futuros se utiliza una tasa de descuento igual a la tasa de crecimiento real del PIB. El resultado está expresado como porcentaje del PIB del año 2020. Fuente: Fondo Monetario Internacional y proyecciones del Banco Mundial, con base al modelo PROST.

5. **Más aún, el IVM viene generando déficits básicos crecientes desde 2014 y, en consecuencia, el saldo en su fondo se ha ido drenando.** Si el seguro del IVM fuese solamente actuarialmente deficitario, las autoridades tendrían más tiempo para reaccionar y reformar. Pero el IVM presenta además un déficit básico creciente, lo que acelera la necesidad de reforma. Como se

⁵ Para las proyecciones del déficit básico se utilizó el modelo *PROST* del Banco Mundial, tomando en cuenta las proyecciones demográficas de Naciones Unidas, y los supuestos para el crecimiento real del PIB (igual a la tasa de descuento) y la masa salarial (como % del PIB) que se muestran en el Anexo, al final de este informe.

muestra en la tabla No. 1, el balance entre aportes y pago de beneficios pensionales—esto es, el balance básico—es deficitario y creciente. Se proyecta que llegue a cerca de US\$2.800 millones en 2025, comparado con US\$87 millones en 2014 y US\$1.895 millones en 2020. A partir de 2016, la variación neta del saldo en fondo IVM ha sido negativa: la fuerte reducción de transferencias del MEF al IESS, especialmente en el periodo 2015-2018, empujó al IVM a drenar su fondo para cubrir el pago de beneficios pensionales. La reducción y virtual eliminación de las transferencias del 40% de las pensiones del MEF al IVM en ese periodo obedeció a un cambio legal introducido en el gobierno del Rafael Correa, cambio que fue subsecuentemente declarado inconstitucional.⁶ Como resultado, el saldo del fondo IVM se redujo notablemente, de US\$9.577 millones a fines de 2016 a US\$7.331 millones a fines de 2020.

6. **La gravedad del problema financiero del IVM se agudiza al tomar en cuenta que la transferencia fiscal equivalente al 40% de las pensiones, aunque cada vez más onerosa para el MEF, ya no es suficiente para cubrir el déficit básico del IVM.** Como se muestra en la tabla No. 1, en el pasado y hasta 2019, aunque al estado le ha sido difícil realizar la totalidad de su contribución (40% de las pensiones) en efectivo, ésta en principio bastaba para cubrir el déficit básico del IVM. Pero, a partir de 2020, esa contribución ya no es suficiente y la insuficiencia se agrava en el tiempo, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 2. En efecto, el crecimiento del número de afiliados pasivos (jubilados) en relación con el número de los afiliados activos hace que ese 40% siga ampliándose en el tiempo como porcentaje del PIB, imponiendo una carga cada vez mayor sobre las finanzas del gobierno central. El 40% de las pensiones, que en 2020 ascendió a \$1.730 millones, equivalente a alrededor del 2% del PIB, se incrementará significativamente, llegando al equivalente de 3% del PIB en 2035 y 4.5% en 2050. La situación fiscal actual es tan apretada que el MEF tendrá serias dificultades para honrar la transferencia del 40% de las pensiones en el corto plazo. Por ello, es impensable que el MEF pueda realizar transferencias aún mayores en el mediano plazo.

⁶ Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en el Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de abril de 2015. En 2018, el artículo 68.1 de esta ley fue impugnado por la Corte Constitucional.

Tabla No. 1: Estado de Resultados del Sistema IVM

(millones de US\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Aportes	2.150	2.367	2.538	1.562	1.920	2.290	2.509	2.466	2.290	2.343	2.433	2.503	2.585
Pago de prestaciones ²	2.056	2.453	2.873	3.277	3.650	3.905	3.976	4.519	4.623	4.854	5.063	5.235	5.379
Déficit básico IVM	95	(87)	(335)	(1.715)	(1.730)	(1.615)	(1.467)	(2.053)	(2.333)	(2.511)	(2.630)	(2.732)	(2.794)
Financiamiento													
Variación neta de reservas ¹	-	(651)	(2.013)	1.621	1.640	1.479	335	1.213					
Transferencias del MEF ³	849	1.034	349	94	91	136	1.132	841					
Memorándum ítems													
Valor del 40% de pensiones	822	981	1.149	1.311	1.460	1.562	1.590	1.730	1,849	1,942	2,025	2,094	2,151
Saldo (fin de año) fondo IVM	6.741	7.391	9.405	9.577	8.561	6.961	7.372	7.331					

Fuente: Elaboración y proyecciones del Banco Mundial sobre datos del IESS.

* Datos estimados o proyectados.

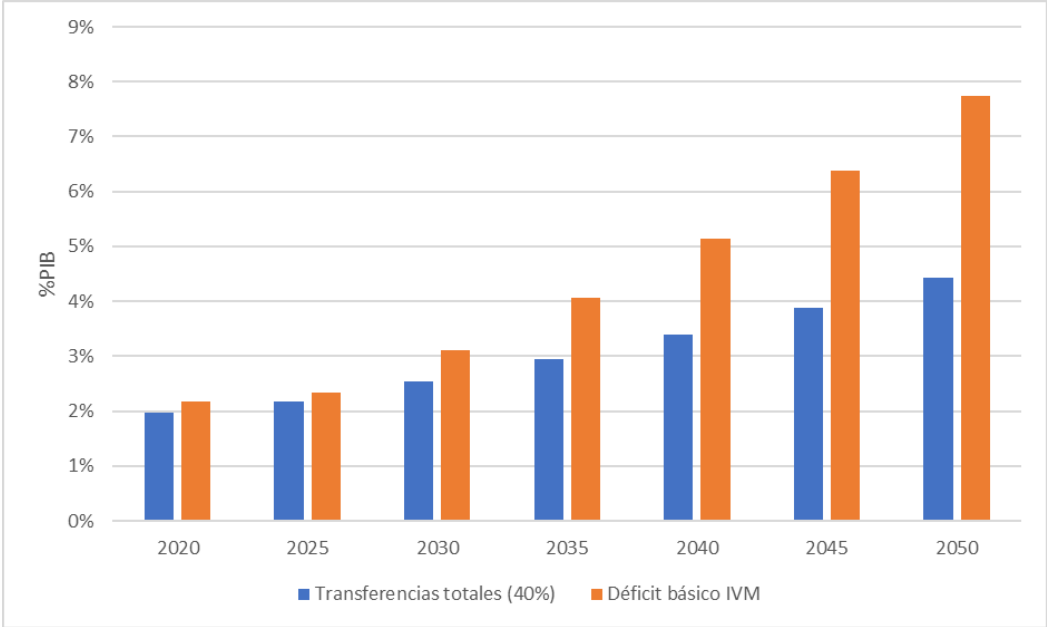
¹Para 2014 y 2015 la variación de las reservas (del saldo en el fondo de pensiones del IVM) se calcula por residuo. Una variación negativa implica acumulación de reservas. Ese residuo no coincide con las variaciones observadas en el saldo del fondo IVM en esos años, porque éstas últimas también reflejan efectos de valoración, recuperación de cartera y otros.

²Excluye los gastos administrativos del IESS asociados al IVM, que el año 2018 alcanzaron US\$83 millones (equivalente a un 2,1% de las prestaciones).

³Se refiere al valor de las transferencias realizadas en efectivo.

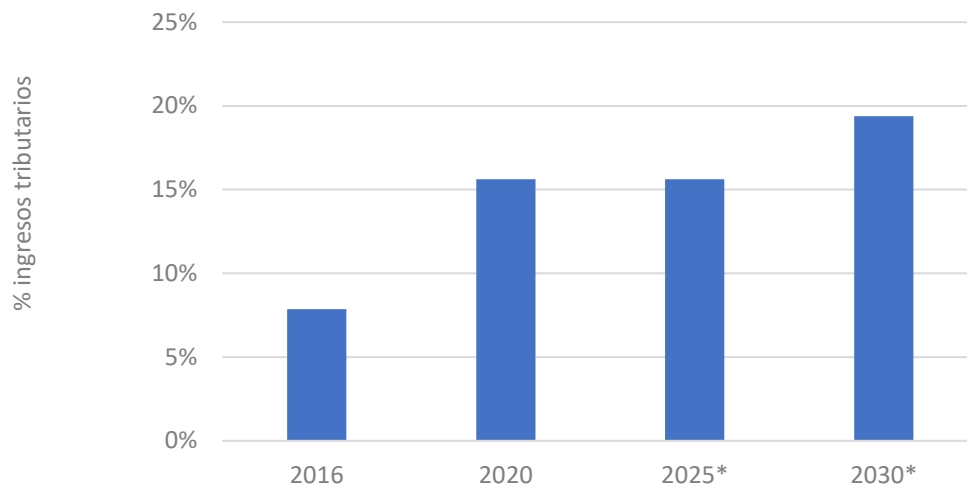
7. **En consecuencia, en ausencia de reforma, para que el MEF cubra el creciente déficit básico del IVM se requeriría de un fuerte incremento de impuestos o una reducción drástica de otras partidas de gasto presupuestario.** Si el IVM no es capaz de solventarse a sí mismo, a través de los aportes de empleados y empleadores, el pago de pensiones tendría que sustentarse en transferencias fiscales. Pero, como se puede apreciar con claridad en el gráfico No. 2, la brecha de aportes que requeriría de cobertura fiscal crece rápidamente. Las transferencias que el MEF realiza para honrar la obligación de contribuir el 40% de las pensiones se hacen con cargo a los impuestos que pagan todos los ciudadanos. En ausencia de reforma, y dada la imposibilidad de seguir financiando esa contribución vía deuda pública, el financiamiento del déficit básico del IVM por vía fiscal representaría una porción cada vez más grande de los ingresos tributarios, pasando de un 8% del total en 2016 a un 19% en 2030 (gráfico No. 3). A menos que un alza de impuestos aumente la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, el gasto fiscal para mantener el pago de beneficios pensionales del IVM competirá cada vez más intensamente con otras partidas de gasto (educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.) y podría llegar en el 2030 a representar 1 de cada 5 dólares gastados por el gobierno central, frente a 1 de cada 12,5 dólares en 2016.

Gráfico No. 2: Déficit básico del IVM versus la contribución (40% de las pensiones) del estado



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial, con datos del IESS y con base al modelo PROST.

Gráfico No. 3: Déficit básico del IVM
(como porcentaje de los ingresos tributarios del gobierno central)



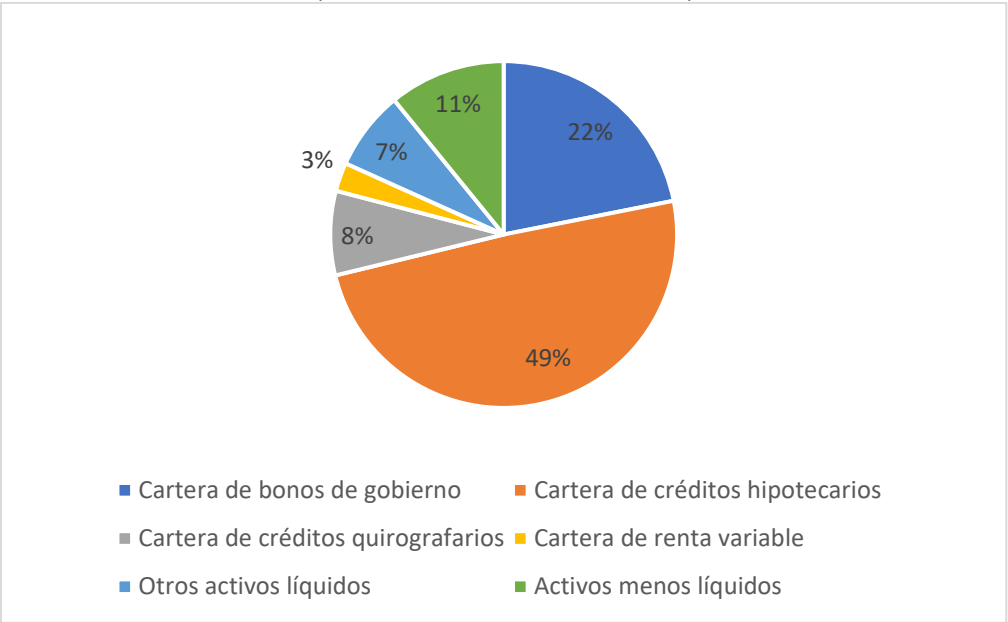
Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

8. **El IVM, por tanto, implica dos formas de transferencias (una al interior del sistema y otra fiscal), que son inequitativas y que se han tornado insostenibles.** La primera se gesta al interior del sistema IVM y es de naturaleza intergeneracional: los afiliados activos de ayer fueron suficientemente numerosos para financiar las pensiones de los jubilados de hoy, pero el número de afiliados activos de hoy ya no es suficiente para financiar las pensiones de los jubilados de mañana (este punto se trata en mayor detalle en la siguiente sección de este informe). La segunda transferencia es de naturaleza fiscal: la contribución del estado (40% de las pensiones) se hace con cargo a los impuestos que pagan todos los ciudadanos, incluso ciudadanos que no está afiliados al IVM y que, por ende, no reciben beneficio alguno del mismo. En un contexto de déficit presupuestario, el gobierno financia el déficit del IVM con emisión de deuda pública, la cual no puede crecer ilimitadamente y tarde o temprano tendrá que ser pagada a través de impuestos por las generaciones futuras.

9. **El fondo del IVM es ilíquido; su liquidez disponible no es suficiente para hacer frente al déficit básico del sistema en el corto plazo.** Existen dos problemas asociados al fondo del IVM. Si bien a diciembre de 2020 mantenía inversiones por un monto de US\$7.331 millones, una gran fracción de sus activos se encontraban en inversiones poco líquidas (o sin un mercado secundario), incluyendo en la cartera de créditos hipotecarios que el IESS otorga a sus afiliados, la cual representa aproximadamente la mitad del total del fondo (gráfico No. 4). Por otra parte, la cartera de bonos de gobierno, que representa un 22% del fondo, no se encuentran reflejados a su valor de mercado sino a su valor nominal, lo que implica que se realizarían pérdidas en caso de que el administrador del fondo decidiera vender esos activos en el mercado. Se puede, por tanto, argumentar que solo la

cartera de renta variable (3% del total) y la de créditos quirografarios podría tener algún grado de liquidez. En el caso de la cartera de créditos quirografarios, la liquidez viene dada por la corta madurez de los créditos.⁷ En un escenario base (que supone transferencias anuales del MEF al IESS en efectivo por un monto no mayor a 1% del PIB, esto es, alrededor de US\$1.000 millones; la congelación del saldo de crédito hipotecario; y, la recuperación completa de todos los retornos de los créditos e inversiones del BIESS), las reservas líquidas del fondo IVM se agotarían en menos de dos años, como se muestra en el gráfico No. 5.

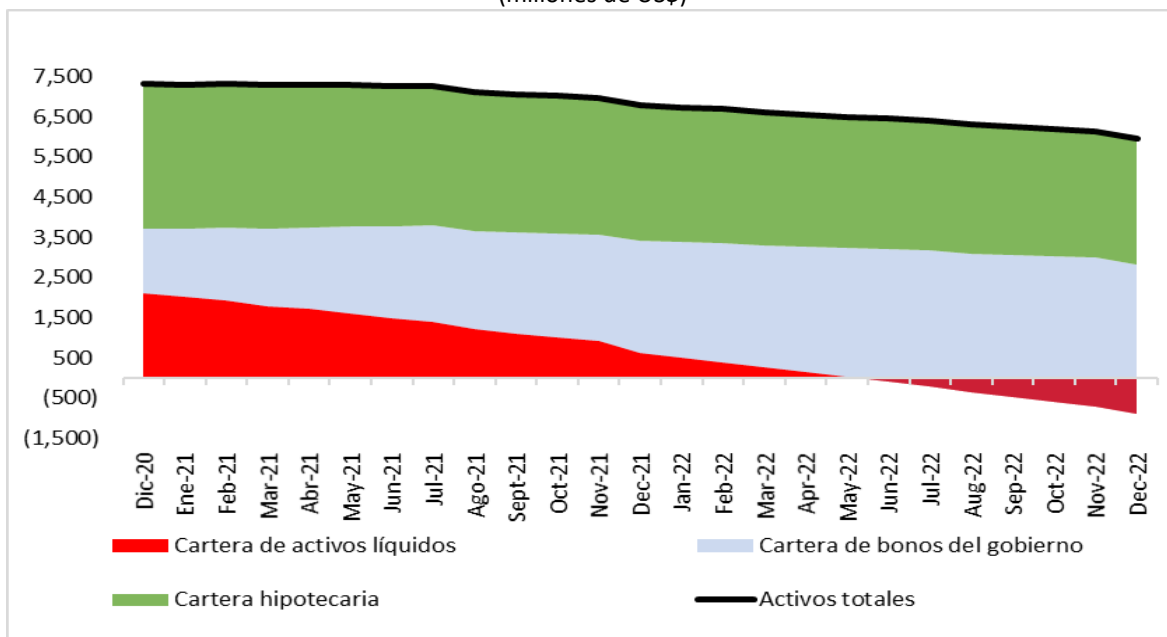
Gráfico No. 4: Composición de los activos del fondo del IVM
(diciembre 2020, como % del total)



Fuente: IESS y BIESS.

⁷ El uso del saldo del fondo del IVM para financiar las pensiones no solo que tiene el riesgo de descapitalizar el fondo (favoreciendo a los pensionados actuales a expensas de los pensionados futuros), sino que también limita la posibilidad de usar este fondo para seguir otorgando créditos hipotecarios y quirografarios a los afiliados.

Gráfico No. 5: Proyección del saldo del fondo de pensiones del IVM¹
(millones de US\$)



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial con datos del IESS y BIESS.

¹Supone un escenario en que el MEF transfiera un máximo del 1% del PIB en efectivo al IESS y que el BIESS deja de dar créditos con recursos del fondo del IVM, transfiriendo así todas las recuperaciones de sus créditos y retornos de sus inversiones al IESS. Adicionalmente y por simplicidad, para efectos de este ejercicio se considera como “cartera de activos líquidos” aquella que excluye bonos de gobierno y créditos hipotecarios.

III. El diseño paramétrico del IVM y el envejecimiento poblacional

8. **El seguro del IVM es deficitario por diseño: el valor de los beneficios pensionales que un afiliado recibe a lo largo su jubilación es muy superior al valor de los aportes que el mismo afiliado realiza a lo largo de su vida laboral.** En el pasado, la viabilidad de este diseño se basó en una dinámica demográfica propia de un país joven, en la cual el número de cotizantes activos era muy superior al de afiliados (beneficiarios) pasivos. En otras palabras, la transferencia intergeneracional (que va desde los afiliados activos jóvenes a los afiliados pasivos de la tercera edad) pudo sostenerse mientras el país gozaba de una pirámide poblacional de base amplia. Al parecer, los actuarios ecuatorianos anticiparon el cambio demográfico y el problema de inviabilidad que éste generaría ya en la década de los 1940, cuando el Congreso emitió una ley obligando al gobierno central a realizar una transferencia anual al IESS.

9. **Ecuador no ajustó a tiempo los parámetros del IMV frente a los cambios demográficos.** Ofrecer beneficios pensionales durante la jubilación que exceden con mucho a los aportes realizados durante la vida laboral es ya un problema de diseño. Pero en el caso del IVM el problema se ha ido agravando en la medida en que no se recalibraron sus parámetros a tiempo para reflejar el aumento de la participación de la población de la tercera edad en la población total (por ende, la

menor cantidad de afiliados activos en relación con los pasivos) y el incremento en la expectativa de vida (que alarga el periodo durante el que el IVM debe pagar beneficios pensionales).

Tabla No. 2: Ecuador: evolución de parámetros demográficos relevantes

	Fertilidad¹ (Número de niños por mujer)	Expectativa de vida a los 60 años (Número de años)	Dependencia del sistema IVM (Número de contribuyentes por cada jubilado ²)	Dependencia demográfica (Población 15-64/Población 65+)
1950-1955	6,8	-	-	-
1960-1965	6,7	-	-	-
1970-1975	5,8	-	-	-
1980-1985	4,5	18,4	-	-
1990-1995	3,6	20,2	-	-
2000-2005	2,9	22,0	-	-
2020-2025	2,3	23,8	5,3	6,7
2030-2035	-	24,7	4,0	5,0
2040-2045	-	25,7	2,9	4,0

Fuente: Banco Mundial y Naciones Unidas.

¹La tasa de fertilidad es el número de niños nacidos vivos que cada mujer hubiera tenido a los 50 años, si estuviese sujeta a las tasas de fertilidad observadas en cada año.

²La tasa de dependencia toma en cuenta todos los beneficios del IVM. Esto es, no solamente los jubilados por vejez, sino también los jubilados por invalidez y los beneficiarios por sobrevivencia.

10. **El cambio demográfico, en efecto, es significativo y se está acelerando.** En 1980 los ecuatorianos que llegaban a los 60 años esperaban vivir 18 años más, en promedio. Para el 2019 esa expectativa de vida adicional había subido a 23 años, y en 2030 llegará a 25 años (tabla No. 2). Al mismo tiempo, la menor tasa de fertilidad hace que la población joven se reduzca como porcentaje de la población total. Mientras que a fines de los 1990 había 12,1 ecuatorianos entre 15 y 64 años por cada ecuatoriano en la tercera edad (65 años o más), en 2015-2019 solo habían 8,9 y se estima habrán menos de 5 después de 2035. En cuanto a la parte de la población que está afiliada al IVM, en el periodo 2020-2025 el sistema tendrá alrededor de 5 cotizantes por cada jubilado, pero en 2040-2045 solo tendrá alrededor de 3 cotizantes por jubilado. En cuanto a la tasa de fertilidad, mientras que en 1980 nacían, en promedio, 4,7 niños por mujer; en 2000 este promedio se redujo a 3,1 y para 2030 se proyecta una tasa de fertilidad muy cercana a la de reemplazo, es decir, 2,2 niños por mujer. La combinación del cambio demográfico con el diseño paramétrico del IVM (ver tabla 3a y 3b) genera así un incremento explosivo del subsidio intergeneracional.

11. **En un sistema de reparto como el del IVM, los cambios demográficos no pueden ser obviados.** Bajo los parámetros actualmente vigentes (tablas No. 3a y 3b), el nivel de beneficios que

el seguro de IVM ofrece podría sostenerse en el tiempo si se pudiera contar con aproximadamente 8 afiliados activos por cada afiliado pasivo. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en la actualidad existen aproximadamente solo 5 afiliados aportantes por cada jubilado, y ello es lo que explica en gran medida los déficits básicos analizados previamente. Mirando al futuro, en 2040, la presencia de sólo 3 afiliados aportantes por cada jubilado generará presiones fiscales explosivas.

Tabla No. 3a: Parámetros básicos del IVM

	2020	2021+
Tasa de aportación (como % del salario)	9,86%	11,06%
Número de meses de aportaciones efectuadas al año	12	
Número de meses de salarios recibidos	14	
Tasa de aportación efectiva	8,5%	9,5%
Número de meses de pensiones recibidas	14	
Número de años de referencia para el cálculo de la prestación	5 mejores años ¹	

¹La pensión se calcula en función del promedio de los 5 mejores años de salarios. Fuente: IESS.

Tabla No. 3b: Parámetros básicos del IVM

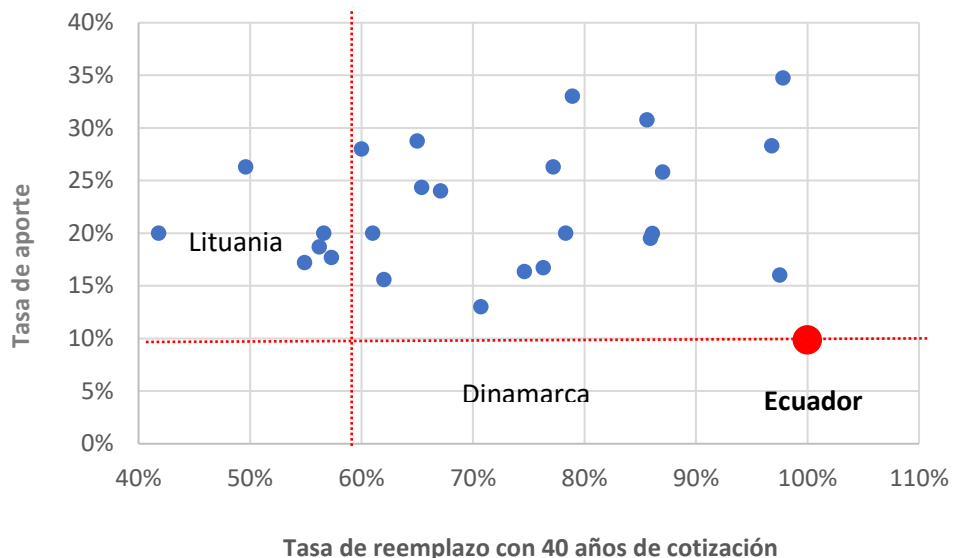
Edad	Años de cotización	Tasa de reemplazo ²
Cualquier edad	40	100%
60	30	75%
65	15	56%
70	10	50%

²La tasa de reemplazo es la pensión jubilar dividida para el salario promedio de los 5 años de mejor remuneración. Fuente: IESS.

12. **El diseño paramétrico del IVM es incompatible con la realidad demográfica de país.** Las tablas No. 3a y 3b resumen los principales parámetros del sistema IVM. En 2020 la tasa de cotización como porcentaje del salario—aportada entre empleador y empleado—se sitúa en torno al 10%. Sin embargo, se realizan solo 12 aportaciones al IVM por año, pese a que en Ecuador existen 14 remuneraciones y 14 pagos de pensiones por año. Ello implica que la tasa de cotización efectiva (corregida por este efecto) al IVM está en torno al 9% del salario. Adicionalmente, para el cálculo de la pensión, el IVM toma en cuenta el promedio de los 5 años de mejor remuneración. Finalmente, la “tasa de reemplazo” (el monto de la pensión de jubilación como porcentaje del salario prejubilar) crece mucho en función del número de años de cotización, sobre todo después de los 34 años de servicio, y alcanza el 100% a los 40 años de cotización. En conjunto, los parámetros del IVM generan beneficios pensionales desfinanciados. *Sin embargo, no todos los parámetros tienen el mismo impacto, lo que es relevante a la hora de pensar en la reforma.*

13. **El mayor impacto proviene de la baja tasa de aportación (cotización) en relación con la alta tasa de reemplazo (pensión jubilar como porcentaje del ingreso prejubilar).** Como se puede observar con claridad en el gráfico No. 6, cuando se lo compara con otros sistemas previsionales de reparto, se observa que el IVM ecuatoriano se encuentra en un extremo atípico de la muestra: con una tasa de aporte (como porcentaje del salario) comparativamente muy baja y una tasa de reemplazo o de reposición (la pensión jubilar como porcentaje del ingreso prejubilar) muy alta.

Gráfico No. 6: Tasas de reemplazo y aporte en países con sistemas de reparto, 2018

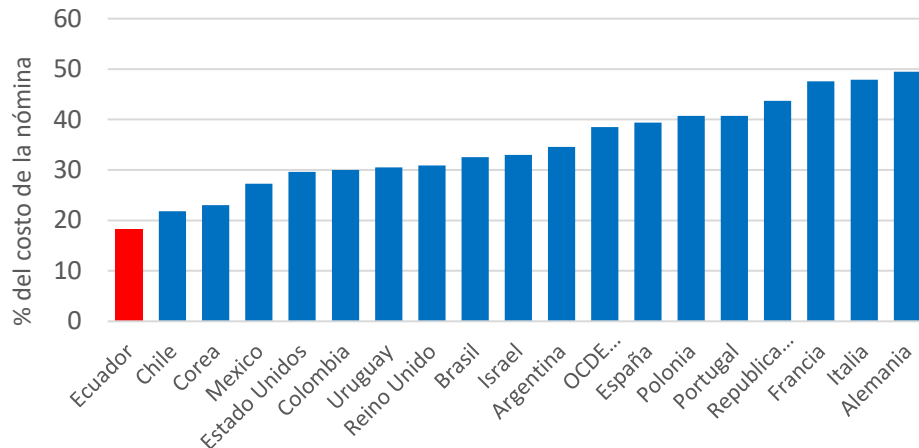


Fuente: Banco Mundial y Comisión Europea.

14. **De hecho, el aporte total (para pensiones, salud, seguro de cesantía, etc.) a la seguridad social, como porcentaje del costo de la nómina, es comparativamente bajo.** Existe en Ecuador una percepción generalizada (entre empleados y empleadores) de que los aportes totales al IESS son altos. Sin embargo, desde una perspectiva comparativa, la tasa de aportación a la seguridad social medida como el costo de la nómina, resulta ser baja en Ecuador, tal como se muestra en el gráfico No. 7. El porcentaje en Ecuador es de 18,25%, que se compara con un promedio para los países de la OCDE de 38,5%, y con tasas más altas en otros países de la región: Chile (21,8%), Colombia (30%), Brasil (32,5%), Argentina (34,6%).

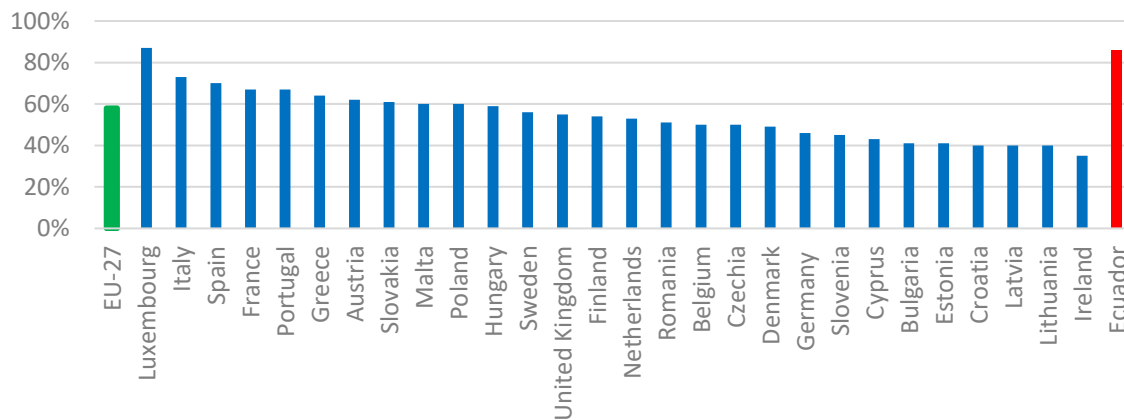
15. **Un segundo elemento paramétrico de gran impacto es la alta tasa de reemplazo, la cual convierte a Ecuador en un caso atípico, comparativamente hablando.** Tal como se mencionó anteriormente, las personas que pueden mantenerse cotizando por 40 años califican para una tasa de reemplazo del 100%. De los países que constan en el gráfico No. 6 (todos con sistemas de reparto), Ecuador es el único que ofrece esa tasa de reemplazo. Además, tal como muestra el gráfico No. 8., a pesar de ser un país de ingreso medio, el IVM ofrece tasas de reemplazo que en promedio (86%) son muy superiores a las que se ofrecen en países europeos de alto ingreso.

Gráfico No. 7: Aportes a la seguridad social, sobre el costo de la nómina, 2013¹



¹El costo de la nómina en Ecuador equivale al salario más los aportes que deben realizar tanto empleados como empleador para la seguridad social (fondo IVM, fondo de cesantía, seguro campesino, fondo de salud) y fondos previsionales complementarios en caso de haberlos. No se incluyen los aportes para el fondo de reserva, la jubilación patronal y otros beneficios para empleados públicos. Fuente: OCDE, 2013.

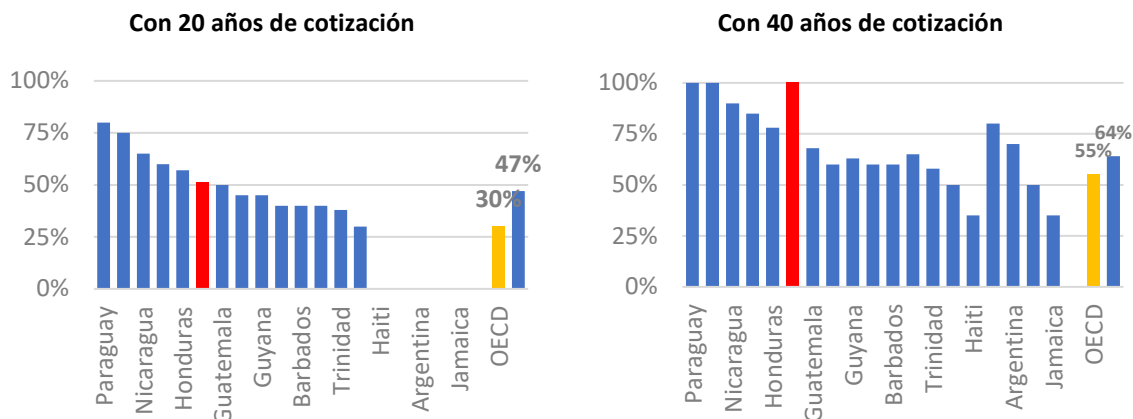
Gráfico No. 8: Tasa de reemplazo promedio observadas, 2018¹



¹En el caso de Ecuador se incluye la tasa de reemplazo promedio del año 2019. Fuente: Encuesta EU SILC (2018) y cálculos del Banco Mundial.

16. **Las tasas de reemplazo del IVM también lucen altas si se las compara solo con los países latinoamericanos que tienen sistemas pensionales de reparto.** De acuerdo con simulaciones realizadas por la OCDE, Banco Mundial, y BID, resumidas en el gráfico No. 9, si bien las tasas de reemplazo en Ecuador para 20 años de cotización son similares al promedio regional, las tasas de reemplazo del 100% para quienes contribuyen 40 años muy superiores al promedio regional.

Gráfico No. 9: Tasas de reemplazo

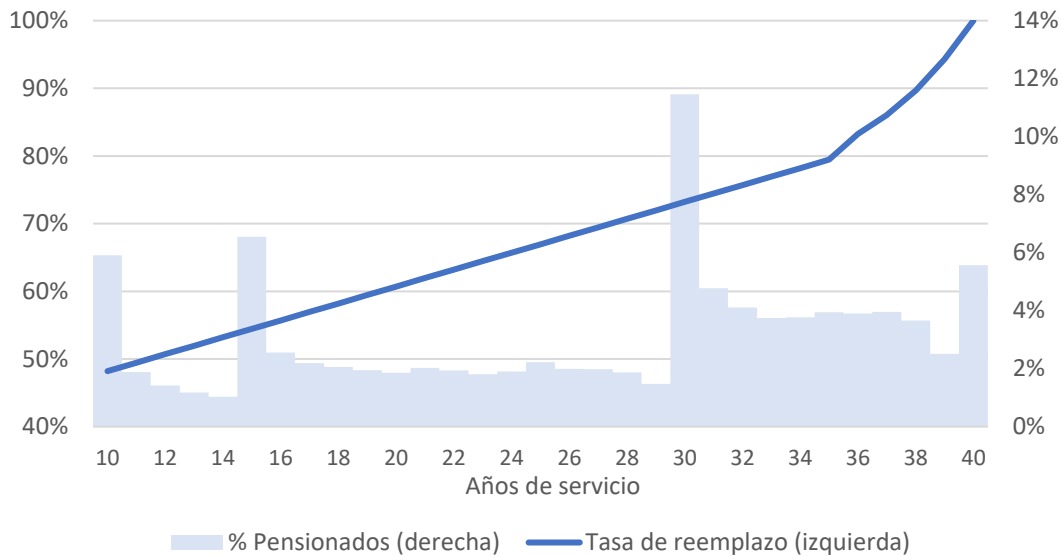


Fuente: “Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe”, 2015. OCDE-Banco Mundial-BID.

17. La empinada tasa de acumulación de beneficios previsionales (“tasa de devengo”) hace que la decisión de jubilación en Ecuador esté determinada por años de servicio más que por edad.

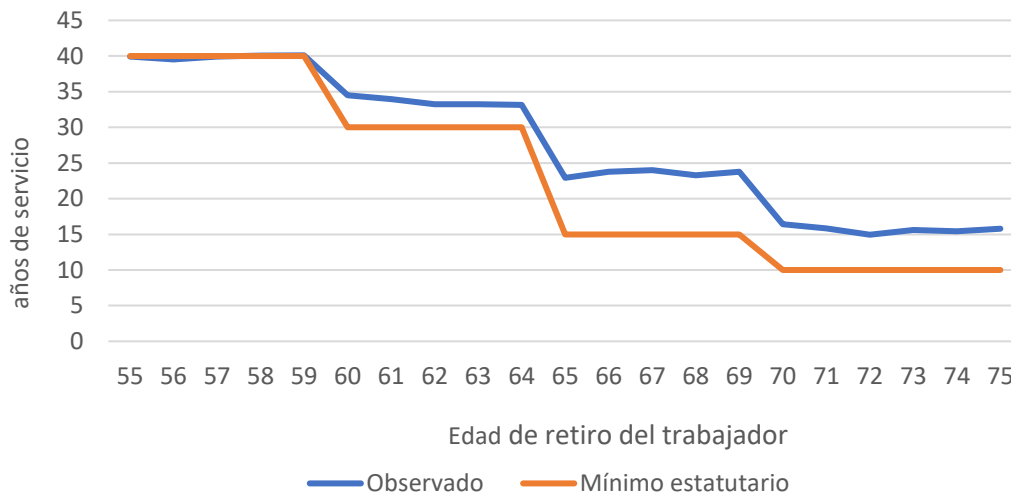
La tasa de reemplazo es función del ritmo al cual el afiliado activo acumula beneficios pensionales por cada año de cotización. Ese ritmo de acumulación se conoce como “la tasa de devengo.” El gráfico No. 10 muestra el crecimiento de la tasa de reemplazo a lo largo de la vida de trabajo del afiliado activo, junto con el porcentaje de los afiliados que se pensionan a medida en que avanzan los años de servicio. Es claro que la tasa de devengo hace que el crecimiento de la tasa de reemplazo en Ecuador sea empinado y no lineal: tiene un quiebre a los 35 años de cotización, incrementándose de manera pronunciada por cada año adicional de servicio entre 35 y 40 años de cotización. En conjunto, cada año de cotización genera un 2% de aumento en el beneficio pensional, esto es, una tasa de devengo que es comparativamente alta y se mantiene constante hasta que el afiliado completa los 34 años de cotización. A partir de los 35 años, sin embargo, cada año adicional de cotización genera un incremento muy potente, de alrededor del 4% en la pensión. En consecuencia, la tasa de devengo, incluyendo su punto de inflexión a partir de los 35 años de servicio y cotización, genera incentivos a postergar la jubilación. Ello se ve con claridad en el gráfico No. 10, que muestra que el grueso de las jubilaciones ocurre entre los 30 y 40 años de servicio. El gráfico No. 11 ilustra el mismo punto de distinta manera: para beneficiarse de tasas de reemplazo más altas, los afiliados tienden a jubilarse con edades y años de servicio superiores a los mínimos requeridos por ley. Este patrón favorece a los servidores públicos y trabajadores de mayores ingresos, quienes tienen mayor holgura económica para postergar su edad de jubilación.

Gráfico No. 10: Tiempo promedio de servicio y tasa de reemplazo del IVM



Fuente: Banco Mundial, con datos del IESS.

Gráfico No. 11: Tiempo promedio de servicio y edad de retiro del IVM

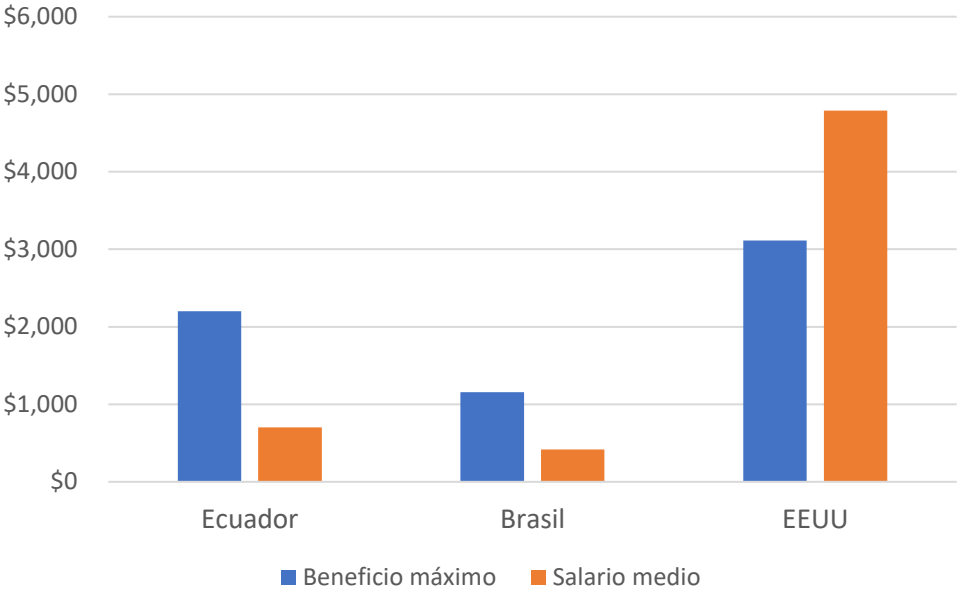


Fuente: Banco Mundial, con datos del IESS.

18. **Un tercer elemento paramétrico problemático es la pensión máxima que otorga el IVM, la cual es muy alta en relación con el salario promedio de los afiliados.** Una forma de medir los beneficios del sistema es la tasa de reemplazo. Otra es la pensión máxima en relación con el salario medio de los afiliados. Cuando se compara a Ecuador con otros países que tienen sistemas de reparto, esta variable también luce muy elevada. El IVM ofrece una pensión máxima mensual equivalente a 5,5 salarios básicos unificados, que al presente equivale a US\$2.200, esto es, 3 veces el salario medio mensual de los afiliados al IVM (alrededor de US\$700). Tal como se observa en el

gráfico No. 12, en países ricos como Estados Unidos, esta relación es de menos de dos tercios (una pensión máxima de US\$3.100 versus un salario medio de los afiliados de US\$4.800, aproximadamente).

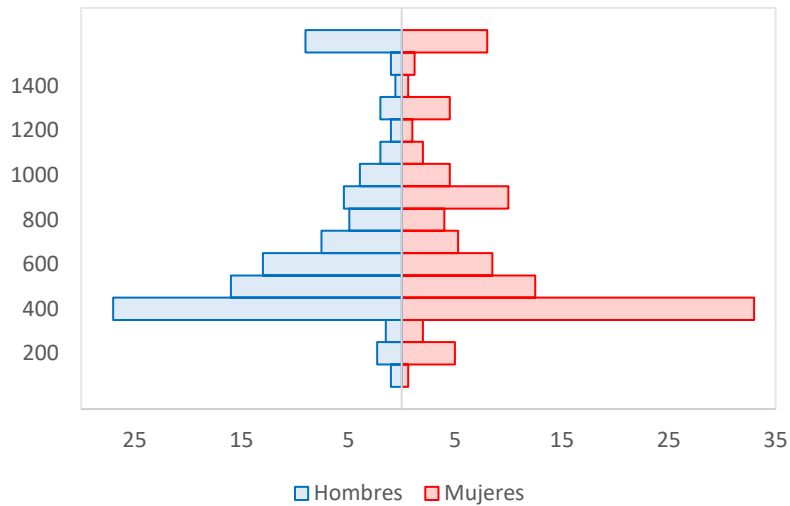
Gráfico No. 12: Salario mensual medio y pensión máxima
(US\$ a noviembre de 2020)



Nota: Las pensiones máximas en EEUU y Brasil se refieren a las fijadas por el *Social Security Institute* y el *INSS*, respectivamente. Fuente: Banco Mundial.

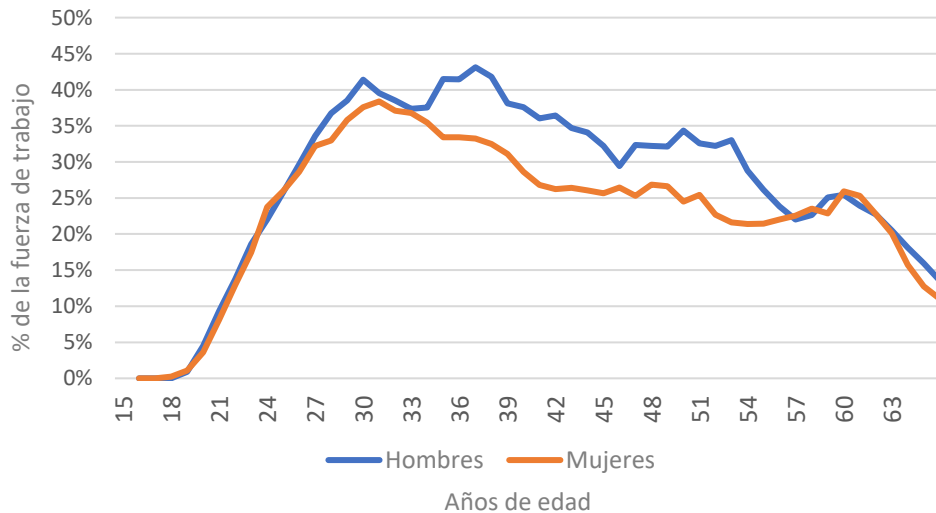
19. **La pensión máxima del IVM favorece a los afiliados de mayores ingresos.** Si bien el porcentaje de afiliados que pueden llegar a percibir la pensión máxima en Ecuador es muy bajo, se trata mayoritariamente de personas de altos ingresos, que en muchos casos tienen otras fuentes de ingreso y otros ahorros para la vejez. La gran mayoría de los afiliados al IVM recibe salarios muy inferiores a la pensión máxima (y, por ende, su pensión promedio también se encuentra muy por debajo de esta cifra). El sistema, por tanto, privilegia a los afiliados de altos ingresos, quienes constituyen un porcentaje muy reducido de la población afiliada al IVM (gráfico No. 13). Ello se confirma indirectamente con la evidencia presentada en el gráfico No. 14, el cual muestra que la proporción de cotizantes al IVM como porcentaje de la fuerza laboral alcanza un máximo a la edad de 30 años y luego desciende, más fuertemente para mujeres que para hombres. Los afiliados que logran seguir cotizando pasada esa edad tienden a ser los empleados con trabajos más estables y de mayores ingresos, incluyendo a los servidores públicos.

Gráfico No. 13: Distribución porcentual del salario mensual de los afiliados al IVM
(diciembre 2018, US\$)



Fuente: IESS (2019).

Gráfico No. 14: Cobertura de cotizantes al IVM, por edad y sexo, 2019

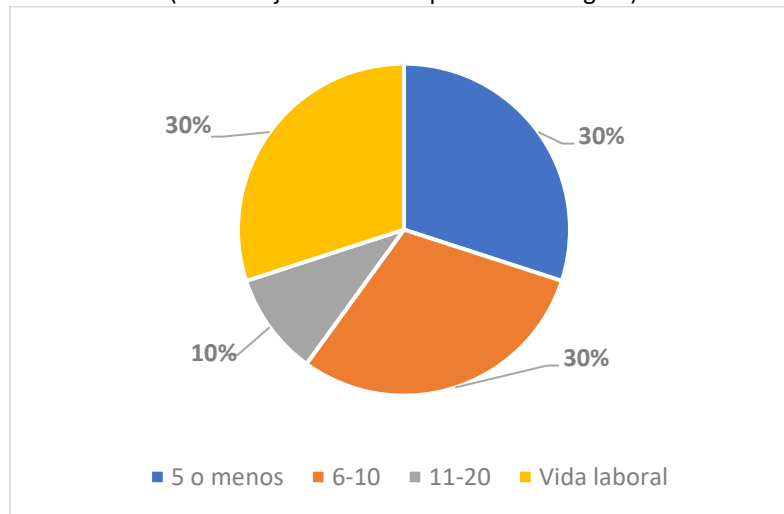


Fuente: Banco Mundial, con datos del IESS.

20. **Un cuarto elemento paramétrico problemático es el salario de referencia que se utiliza para calcular la pensión.** En Ecuador se toma en cuenta el promedio de los 5 años de mejor remuneración para el cálculo de la pensión, lo que también convierte a Ecuador en una excepción, comparado con otros países que tienen sistemas de reparto. En contraste, como se muestra en el gráfico No. 15, para el cálculo de la pensión, en el 70% de países latinoamericanos se toma en cuenta el promedio de 6 o más años de salarios, y en el 30% de países de la región se toma en cuenta el ingreso promedio del afiliado a lo largo de toda su vida laboral. Esto último va en consonancia con la tendencia a nivel mundial.

Gráfico No. 15: Número de años de referencia salarial para el cálculo de pensiones en América Latina¹

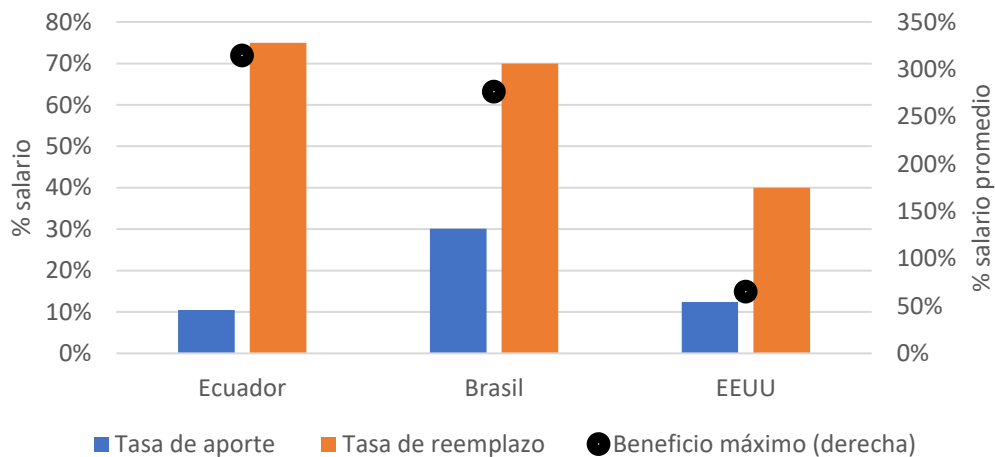
(Porcentaje del total de países de la región)



¹Incluye 20 países de América Latina.

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico No. 16: Tasa de aporte, de reemplazo y beneficio máximo del IVM

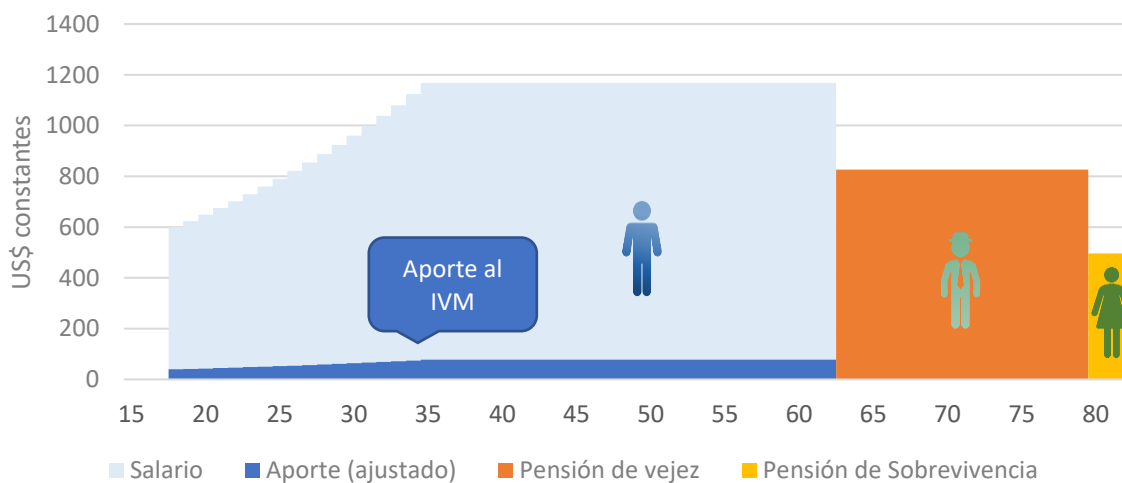


¹Cálculos aproximados para un afiliado con 30 años de cotización. Fuente: Banco Mundial.

21. **Los parámetros del IVM son atípicos en comparación internacional, no solo tomados aisladamente sino también en conjunto.** El gráfico No. 16 muestra la combinación de los parámetros que más incidencia tienen en los problemas de sustentabilidad del IVM: (i) la comparativamente baja tasa de aportación; (ii) la comparativamente alta tasa de reemplazo; y (iii) la elevada pensión máxima en relación al salario medio de los afiliados. Queda claro que Ecuador es un caso bastante extremo en cuando a la generosidad relativa de los parámetros de su sistema comparado con Brasil y EEUU. El caso de Brasil resulta relevante, no solo por ser un país con sistema de reparto, sino también por haber realizado una reforma paramétrica en 2019.

22. **El diseño paramétrico del IVM genera en su interior un enorme subsidio intergeneracional que ya no puede sostenerse debido al ineluctable envejecimiento de la población.** El subsidio para el afiliado promedio se presenta en el gráfico No. 17, medido en dólares constantes. El tamaño del subsidio se puede apreciar comparando la suma de los aportes al IVM que un afiliado masculino y con un perfil de ingreso promedio realiza durante su vida laboral (el área azul oscura) con la suma de los beneficios pensionales que él recibe (área anaranjada) una vez jubilado y que sus sobrevivientes reciben (área amarilla) una vez que él fallece (dada la expectativa de vida promedio de los afiliados). La conclusión es que los aportes (del empleado y el empleador) realizados por el afiliado al IVM durante su vida laboral son apenas el 20% de los beneficios de pensión y sobrevivencia. Un sistema así diseñado, que implica un gran subsidio intergeneracional, puede sostenerse solamente en la medida en que el número de cotizantes excedan con mucho al número de jubilados. Los cálculos realizados para este informe indican que se necesitarían al menos 8 afiliados activos, con perfiles de ingreso similar, por cada afiliado pasivo para que este subsidio intergeneracional no cause un déficit básico al IVM. En la actualidad, sin embargo, el IVM tiene solo 5 afiliados aportantes por cada jubilado y las tendencias demográficas apuntan a que en 2040 solo habrá 3 cotizantes por cada jubilado. Es esta la dinámica que está detrás de los déficits básicos crecientes que afectan al IVM.

Gráfico No. 17: Aportes y prestaciones para un afiliado de ingreso medio¹
(en US\$ constantes)



¹Asume una densidad de cotizaciones (proporción promedio de meses de aporte por año) del 66%. Fuente: Estimados del Banco Mundial, con datos del IESS.

IV. Los problemas de cobertura e inequidad del IVM

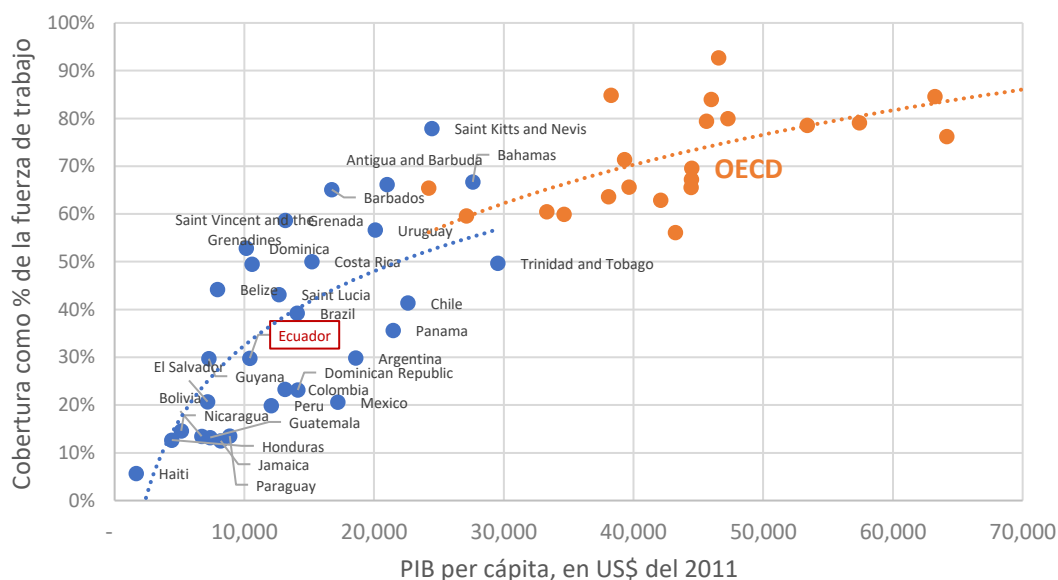
23. **El IVM cubre aproximadamente solo a un tercio de la fuerza laboral.** Este grado de cobertura refleja la alta informalidad del empleo. Sin embargo, no es una cobertura inconsistente con la observada en países con ingresos per cápita comparables al de Ecuador. Tal como se puede apreciar en el gráfico No. 18, existe una clara correlación entre el PIB per cápita del país y el grado

de cobertura de los sistemas previsionales respectivos. De hecho, la cobertura (el porcentaje de la fuerza laboral afiliada al sistema de pensiones IVM) en Ecuador es mayor que en Colombia y Perú.

24. **La formalización (creación de empleo formal) puede ayudar a fortalecer la viabilidad financiera del IVM, pero solo si éste se reforma de manera integral.** En efecto, en ausencia de reforma, la expansión de su cobertura del IVM tendría efectos positivos de caja solo en el corto plazo, en la medida en que aumentaría el número de afiliados activos y relativamente jóvenes. Pero, dado el subsidio intergeneracional mencionado anteriormente, el cual implica que los afiliados reciben en beneficios pensionales mucho mayores a los aportes que hacen durante su vida laboral, los aumentos de cobertura del IVM eventualmente agravarían sus problemas financieros. En otras palabras, si no hay reforma, el aumento de cobertura terminaría incrementando los déficits básicos del IVM en el mediano y largo plazo.

25. **Como se mencionó anteriormente, las transferencias del MEF al IVM las pagan todos los ciudadanos, incluyendo los no que no están afiliados al IVM.** Ecuador se diferencia de muchos países con sistemas de reparto en la medida en que el MEF está obligado por ley a realizar una transferencia fiscal anual al IVM equivalente al 40% de las pensiones. Esta obligación legal crea una obvia inequidad: las transferencias fiscales al IVM se hacen contra recursos de todos los ciudadanos mientras que los beneficios del IVM solo se dirigen a ese tercio de la fuerza laboral afiliada.

Gráfico No. 18: Cobertura de sistemas de pensiones



Fuente: Banco Mundial.

26. **El costo fiscal de no reformar el IVM crece en forma explosiva, y no solo por la contribución del 40% de las pensiones que por ley deber hacer el MEF, sino también por decisiones legislativas**

que aumentan la cobertura sin el financiamiento adecuado. En septiembre del año 2012⁸, por ejemplo, se garantizó la afiliación voluntaria al sistema a personas con discapacidad que requirieran de atención permanente y a las personas que cuidan de ellas. El derecho resultante fue a una pensión por discapacidad y a una jubilación especial por vejez equivalente al 68,75% del promedio de los 5 años de mejor remuneración, a cambio de un financiamiento insuficiente proveniente de una tasa de aporte igual a la del seguro voluntario. Otro ejemplo de incremento en la cobertura sin financiamiento fue la reforma de abril de 2015,⁹ la cual incorporó como afiliados a las personas que realizaran trabajos no remunerados dentro de hogar, con un subsidio directo del Estado. Los beneficios previsionales así concedidos incluyen pensiones por incapacidad, pensión de jubilación ordinaria, pensión de viudez y orfandad, y subsidio para funerales. En todos estos casos, la legislación incrementó los beneficios que ofrece el IVM sin identificar fuentes de financiamiento para el subsidio que se le pide del gobierno central, dejando así que la brecha se financie directamente por los ingresos generales de la nación y en competencia con otras partidas de gastos. El problema no está en el otorgamiento de beneficios adicionales a segmentos vulnerables de la población. De hecho, hay mucho mérito en esa intención de solidaridad social. El problema está en la ausencia de mecanismos de financiamiento permanentes que puedan asegurar la sustentabilidad del pago de esos beneficios en el tiempo.

27. Más aún, la distribución de los beneficios previsionales al interior del IVM favorece en forma desproporcionada a los afiliados de mayores ingresos. El subsidio intergeneracional implícito en el diseño paramétrico del IVM es regresivo, desde el punto de vista redistributivo. El sistema de pensiones no es tan solidario como se piensa en el país. Esto se aprecia con claridad en el gráfico No. 19, el cual compara resultados elaborados con la misma metodología del gráfico 17 (el cual se aplica a afiliados de ingresos medios) para los cohortes de afiliados de ingresos altos y bajos, utilizando densidades de cotización típicas para cada cohorte.¹⁰ Mientras que en el caso de los afiliados de ingreso medio los aportes durante la vida laboral representan el 20% de los beneficios pensionales que reciben al jubilarse, los afiliados de altos ingresos aportan a lo largo de su vida laboral solo el 14% de los beneficios que reciben al jubilarse.¹¹ Obviamente, los afiliados de bajos ingresos aportan poco y sus pensiones son mucho más bajas, en términos absolutos, pero el subsidio intergeneracional que reciben del sistema es proporcionalmente igual al que reciben los afiliados de ingresos medios.

⁸ R.O. No. 796, septiembre 2012.

⁹ R.O. No. 483, abril 2015.

¹⁰ La densidad de cotización se define como la proporción promedio de meses de aportes por año. Para el grupo de mayores ingresos se utilizó una densidad de cotización del 100%; para la población de ingresos medios se usó 66%; y para la de ingresos bajos se utilizó 33%.

¹¹ Estos cálculos son equivalentes a estimar las tasas internas de retorno (implícitas) a los aportes al IVM. La tasa interna de retorno que el IVM implícitamente ofrece a los afiliados de ingresos altos se estima en 8.4% real anual, mientras que la que ofrece a afiliados de ingresos medio y bajos se estima en 7.0% real anual. Estas son tasas de retorno implícitas sumamente altas, que solo se podrían conseguir a través de inversiones de alto riesgo, las que no son aconsejables para un manejo prudente de un fondo de pensiones. Además, suponer que tan altas tasas de retorno se pueden materializar por periodos de tiempo largos (30-40 años en el caso de pensiones) es inconsistente con la volatilidad de retornos riesgosos. Los modelos de largo plazo típicamente proyectan tasas de retorno no mayores al 3% real anual.

Gráfico No. 19: Aportes y prestaciones por perfil de ingresos (US\$ constantes)



¹Asume una densidad de cotizaciones (proporción promedio de meses de aporte por año) del 100%.

²Asume una densidad de cotizaciones del 66%.

³Asume una densidad de cotizaciones del 30%.

Fuente: Banco Mundial, con base de datos del IESS.

VI. Conclusiones

28. **La reforma es impostergable, en gran medida porque el diseño paramétrico del IVM implica un subsidio intergeneracional significativo e insostenible.** En un sistema de reparto como el IVM el subsidio fluye desde los afiliados jóvenes a los de la tercera edad, en la medida en que los aportes acumulados durante la vida laboral son mucho menores a los beneficios que se reciben en la jubilación. En el pasado, este subsidio intergeneracional pudo financiarse al interior del sistema IVM gracias a que la población de afiliados era bastante joven (es decir, mientras habían 8 o más afiliados activos por cada afiliado pasivo). Pero el número de afiliados activos como proporción del número de afiliados pasivos (jubilados) ha ido cayendo y ha ido aumentando la expectativa de vida de los jubilados. Ahora solo hay 5 cotizantes por cada jubilado y este número continuará descendiendo: para el 2040 se estima que solo habrá 3 cotizantes por jubilado. Hay además otro subsidio, que fluye de los ciudadanos que pagan impuestos (incluyendo a aquellos que no están afiliados) hacia el IVM, por vía de la contribución del Estado (40% de las pensiones). *El creciente déficit básico del IVM es la inevitable consecuencia de la incompatibilidad entre el diseño paramétrico del IVM y el envejecimiento poblacional.*

29. **El creciente déficit básico del IVM implica un peso fiscal explosivo, imposible de acomodar en los presupuestos futuros de la nación.** El déficit básico consiste en la diferencia entre aportes y pago de beneficios pensionales. En ausencia de una reforma integral al IVM, para financiar este déficit se requerirían transferencias desde el MEF cada vez mayores, y superiores a la contribución del 40% de las pensiones que la ley le obliga. En el presente, el déficit básico del IVM equivale a alrededor de 2% del PIB y se proyecta que en 2050 llegará a cerca 8% del PIB. Dada la apretada situación fiscal, el MEF no podrá absorber los déficits proyectados del IVM a menos que se produzca una elevación muy fuerte de impuestos o un recorte igualmente fuerte de otras partidas de gasto.

30. **Las reservas del fondo del IVM no son ilíquidas y, por tanto, no podrán ayudar a cubrir el déficit básico del IVM más allá del corto plazo.** Si bien el saldo contable del fondo del IVM llega a aproximadamente US\$7.200 millones, más de la mitad de los activos en ese fondo son ilíquidos (consisten en créditos hipotecarios de largo plazo, una buena parte de los cuales tiene problemas de mora) y al menos un quinto de los activos son bonos del estado registrados a su valor nominal, por lo que tendrían que venderse con una pérdida significativa en el mercado. En definitiva, solo una cuarta parte del fondo podría considerarse líquida, lo que da espacio de financiamiento para un horizonte de tiempo muy acotado. Tomando en cuenta la iliquidez de los activos en el fondo de pensiones del IVM y la estrechez fiscal que enfrenta el MEF, es imposible evitar la conclusión de que, en ausencia de reforma, la capacidad para honrar el pago de pensiones podría resquebrarse en los siguientes 2 a 3 años. Las reformas al gobierno corporativo y a la gestión administrativa del IESS y BIESS son necesarias e igualmente impostergables, pero por sí solas no bastan para resolver el problema de inviabilidad financiera y fiscal del IVM, problema claramente manifestado en su creciente déficit básico.

31. **A lo anterior se suma un serio problema de inequidad en el IVM.** El IVM dista mucho de ser un sistema solidario. Más bien sufre de fuertes sesgos de injusticia distributiva. Los beneficios pensionales (subsidiados) que el IVM ofrece a los afiliados de ingresos altos son proporcionalmente mucho mayores que los beneficios que ofrece a los afiliados de ingresos medios y bajos. Y el traslado de los problemas financieros del IVM al presupuesto general del estado exige un esfuerzo de toda la población (que se materializa en las transferencias del MEF al IVM) y que, sin embargo, termina beneficiando solo a ese tercio de la fuerza laboral que goza de afiliación al IVM.

32. **A más de este diagnóstico, una reforma integral al IVM requerirá de otros estudios paralelos.** Se hacen necesarios diagnósticos paralelos a este, realizados con una metodología comparable, para el sistema de pensiones de los policías, administrado por el ISSPOL, y el sistema de pensiones de los militares, administrado por el ISSFA. También se requiere de un estudio sobre la calidad de la gestión de la cartera de inversiones y créditos del fondo del IVM (administrado por el BIESS). Además, es menester sincerar y transparentar el legado de deuda acumulada del MEF al IESS. Por último, sería recomendable una evaluación de la gobernanza y aspectos administrativos e institucionales del IESS. *Las reformas orientadas a reducir costos administrativos, mejorar la eficiencia de la gestión institucional y financiera del IESS y BIESS, y formalizar un plan de pagos de la deuda del MEF al IESS, son absolutamente necesarias y deben formar parte de una reforma integral del IVM. Sin embargo, las reformas administrativas, por más ambiciosas que sean, no serían suficientes para resolver los problemas estructurales, pues no cambian la inconsistencia entre el diseño paramétrico del sistema y el envejecimiento de la población, las cuales son las causas profundas del creciente e insostenible déficit básico del IVM y la cada vez más pesada carga que éste impone al fisco y, por ende, a la ciudadanía en general.*

33. **Los problemas estructurales del IVM son crónicos y graves, pero se los puede y debe corregir con una reforma integral, cuyo impacto sería gradual.** Las reformas pensionales son siempre difíciles y controversiales en cualquier sociedad, en gran parte porque implican sacrificios compartidos. Por ello, deben partir de un diagnóstico acordado al menos en términos generales entre el gobierno y la sociedad civil sobre la naturaleza, causas y magnitud de los problemas estructurales del sistema de pensiones, sin el cual no es posible elaborar propuestas de reforma apropiadas y suficientes para resolverlos. Es menester entender bien la naturaleza de la enfermedad para escoger la medicina y el tratamiento adecuado. Las reformas pensionales deben, además, contar con fuerte legitimidad y apoyo del parlamento, lo cual exige que el proceso de discusión sea amplio, franco, inclusivo, y basado en datos duros y cálculos profesionalmente realizados. Debe también existir una percepción generalizada de que las reformas, aunque quizás duras, serán justas y solidarias. Una ventaja de las reformas pensionales (que tiende a facilitar el proceso de debate) es los efectos del cambio a las reglas de juego se absorben gradualmente, y en mayor grado por las generaciones más jóvenes que tienen más tiempo para adaptarse. La participación de la sociedad civil, y en particular del mundo académico, es absolutamente esencial en el proceso, tal que empuje a los líderes políticos a tomar decisiones a tiempo, técnicamente sólidas y sin demagogia.

ANEXO

Supuestos para las proyecciones

	2020	2025	2030	2040	2050
Crecimiento anual del PIB real	-8,0%	2,3%	3,0%	3,0%	3,0%
Masa salarial (como % del PIB real)	26%	30%	31%	32%	32%