

Ecuador: Pensiones en Riesgo

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

Abril 2021

*Documento preparado por expertos nacionales, con apoyo técnico del Banco Mundial,
a petición del MEF y del IESS*

La preparación de este documento fue dirigida y coordinada por

De la Torre, Augusto (UDLA y Columbia University) y
Rudolph, Heinz (Banco Mundial)

con comentarios e insumos técnicos proporcionados por (en orden alfabético)

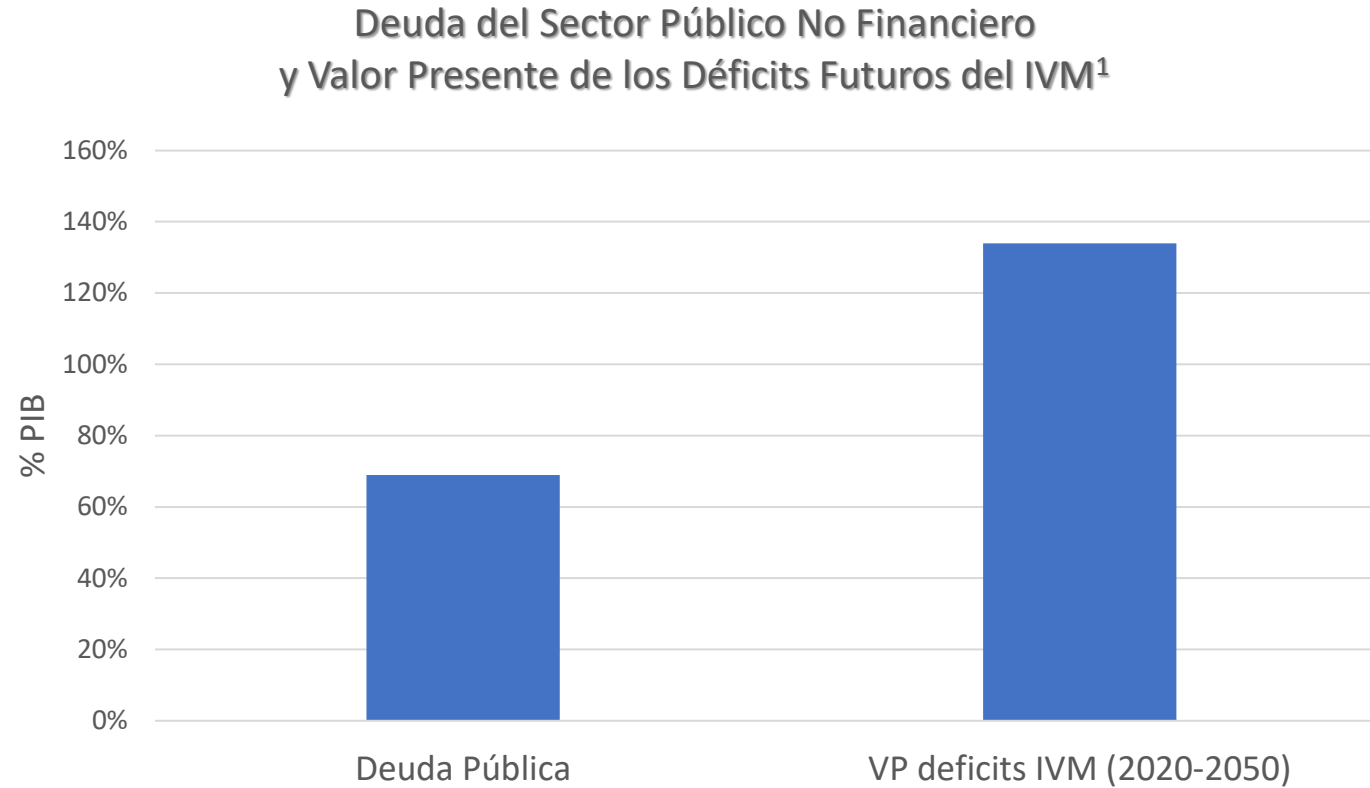
Albornoz, Vicente (UDLA)
Apella, Ignacio (Banco Mundial)
Cueva, Simón (Laureate)
Dahik, Alberto (UEES)
Hidalgo, José (CORDES)
Ibarra, Rodrigo (Actuaria Consultores)
Jaramillo, Fidel (UDLA)
Lucio-Paredes, Pablo (USFQ)
Madera, Jorge (Mesa de Estudios de la Seguridad Social)
Miguel, Faruk (Banco Mundial)
Pachano, Abelardo (Finanview)
Palán, Gladys (Mesa de Estudios de la Seguridad social)
Zviniene, Asta (Banco Mundial)

Contenido y mensajes clave de la presentación

- El IVM presenta un déficit de caja creciente (entre aportes y pago de prestaciones), el cual no puede financiarse por mucho tiempo más
 - Ni fiscalmente ni con las reservas del sistema
- ¿Por qué el insostenible déficit del IVM?
 - Por diseño, el sistema ofrece beneficios de jubilación mucho mayores al de los aportes...
 - ... lo cual es cada vez más incompatible con el implacable envejecimiento poblacional y aumento de la expectativa de vida...
 - ... por lo que genera un subsidio intergeneracional que inevitablemente requerirá impuestos o reducción de otros gastos prioritarios (educación, salud, asistencia social, infraestructura)
- El IVM cubre un tercio de la fuerza laboral (cobertura similar a la de países comparables) ...
- ...pero, debido al subsidio, los aumentos de cobertura ahondan la insolvencia del sistema
- El sistema IVM es inequitativo: subsidia más a los afiliados de altos ingresos

*El IVM presenta un déficit creciente
(entre aportes y pago de prestaciones)
que no puede financiarse por mucho tiempo más,
ni fiscalmente ni con reservas del sistema*

El sistema IVM no solo que es actuarialmente insolvente...



¹ El cálculo del valor presente (VP) de los déficits futuros utiliza una tasa de descuento igual a la tasa de crecimiento del PIB, y el resultado está expresado como porcentaje del PIB del 2020. SPNF es el Sector Público no Financiero.

... sino que además genera *déficits de caja* crecientes desde 2014, principalmente por la expansión de las prestaciones y el creciente número de pensionistas

IVM: Estado de Resultados
(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	2,429	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	4,324	4,623	4,854	5,063	5,235	5,379
Déficit básico IVM	95	(87)	(335)	(1,715)	(1,730)	(1,615)	(1,467)	(1,895)	(2,333)	(2,511)	(2,630)	(2,732)	(2,794)
Financiamiento:													
Variación neta de reservas	..	(651)	(2,013)	1,621	1,640	1,479	335	1,055					
Transferencias del MEF	849	1,034	349	94	91	136	1,132	841					
Memo ítems:													
Valor de contribución del 40%	822	981	1,149	1,311	1,460	1,562	1,590	1,730					
Saldo fondos IVM	6,741	7,391	9,405	9,577	8,561	6,961	7,372	7,099					

Fuente: Elaboración y proyecciones del Banco Mundial, con datos del IESS. *Estimado o proyectado.

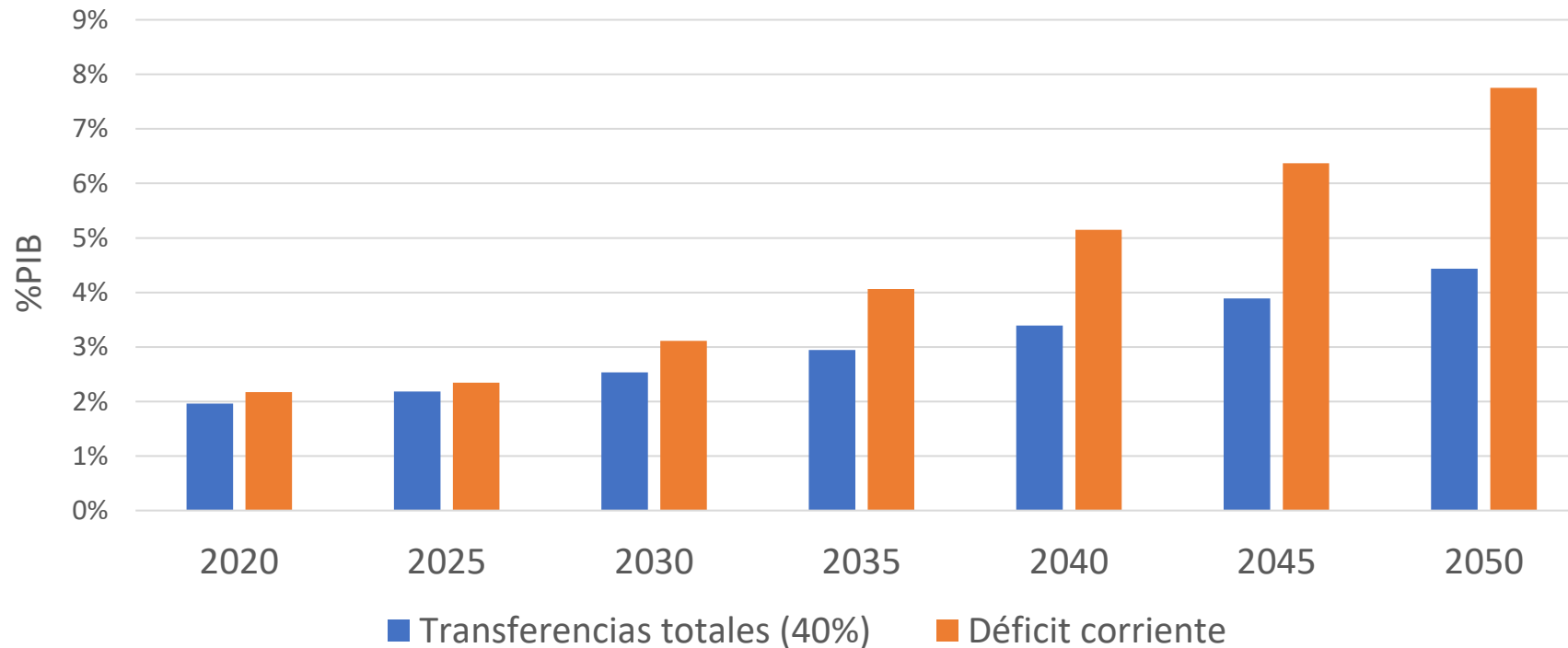
¹ Para 2014 y 2015 la variación de las reservas se calcula por residuo. Variación negativa implica acumulación de reservas. No coincide con los cambios observados en el saldo de fondos IMV, porque éstos reflejan efectos de valoración, recuperación de cartera, y otros.

² Excluye los gastos administrativos del IESS asociados al IVM, que en 2018 fueron \$83 millones (2.1% de las prestaciones).

El Gobierno Central no podrá hacerse cargo del déficit corriente del IVM

La contribución fiscal del 40% de las pensiones crece en el tiempo como porcentaje del PIB y, desde 2020, es insuficiente para financiar el déficit básico entre aportes y prestaciones

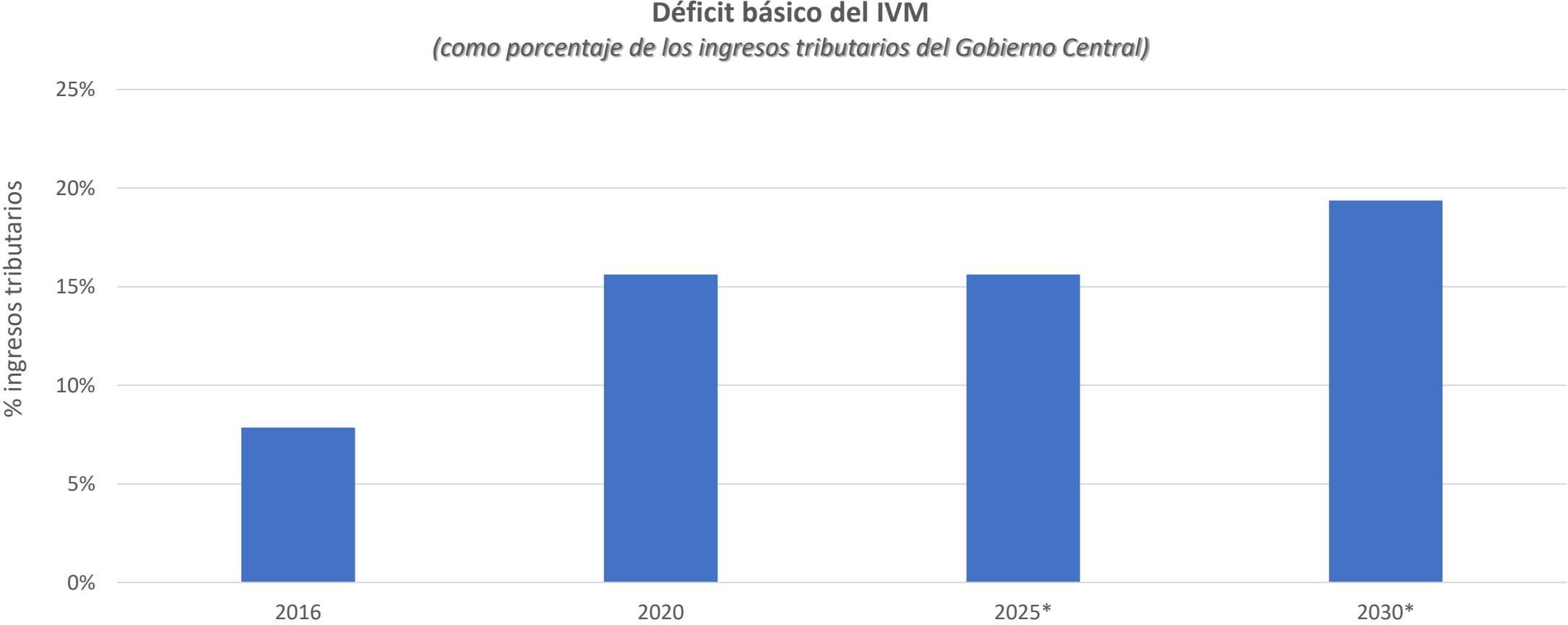
IVM: Déficit corriente y transferencias fiscales



El 40% lo terminan pagando los ciudadanos a través de los impuestos, incluso los ciudadanos que no están afiliados al sistema.

Fuente: Proyecciones del Banco Mundial, con base en el modelo PROST.

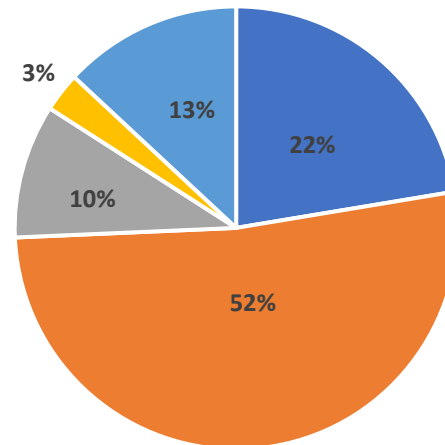
En consecuencia, sin reforma, el déficit del IVM se llevaría una tajada creciente del ingreso tributario o reduciría asignaciones fiscales para otros gastos sociales prioritarios



Fuente: FMI y Banco Mundial.

El fondo IVM (\$7.200 millones en abril de 2020) es poco líquido y su valor de mercado es muy inferior al registrado contablemente

Composición de Activos del Fondo IVM, abril 2020
(% del total)

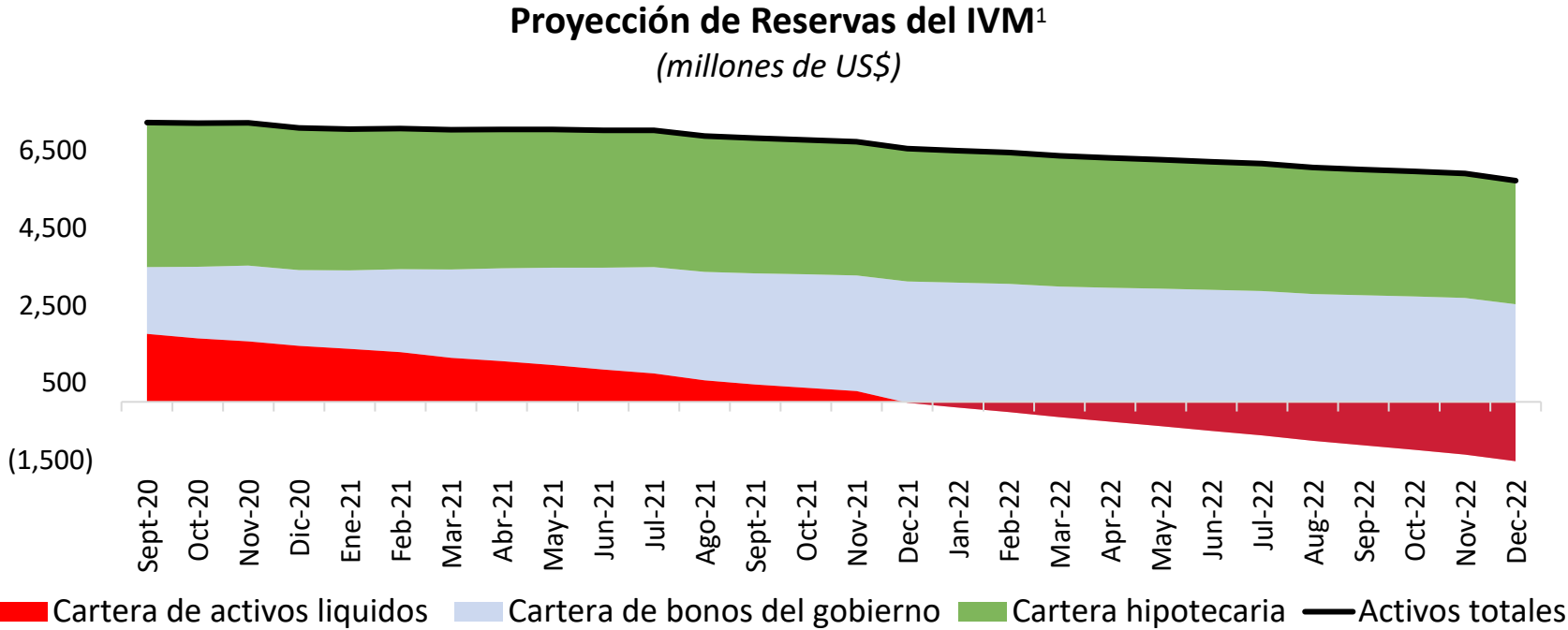


- Cartera de bonos de gobierno
- Cartera de créditos hipotecarios
- Cartera de créditos quirografarios
- Cartera de renta variable
- Otros activos líquidos

Fuente: IESS

Nota: los activos más líquidos del fondo IVM son los créditos quirografarios que se podrían negociar con facilidad. Otros activos potencialmente líquidos incluyen las inversiones en acciones (cartera de renta variable). Los bonos del gobierno se registran a valor nominal, por lo que su venta sería posible solo con fuertes descuentos.

Si el Gobierno Central no pudiese transferir al IESS más de \$1.000 por año (en efectivo), las reservas líquidas del IVM se agotarían en menos dos años



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial.

¹ Supone un escenario en que el MEF transfiera un máximo de 1% del PIB en efectivo al IESS, y que el BIESS deja de dar crédito con recursos del fondo IVM, transfiriendo así todas las recuperaciones de sus créditos y retornos de sus inversiones al IESS.

En conclusión, si el sistema no se reforma, en 2-3 años será muy difícil para el IVM honrar las prestaciones

¿Por qué el insostenible déficit del IVM?

Por diseño, el sistema ofrece beneficios de jubilación que son mucho mayores al fondo que se acumularía por los aportes...

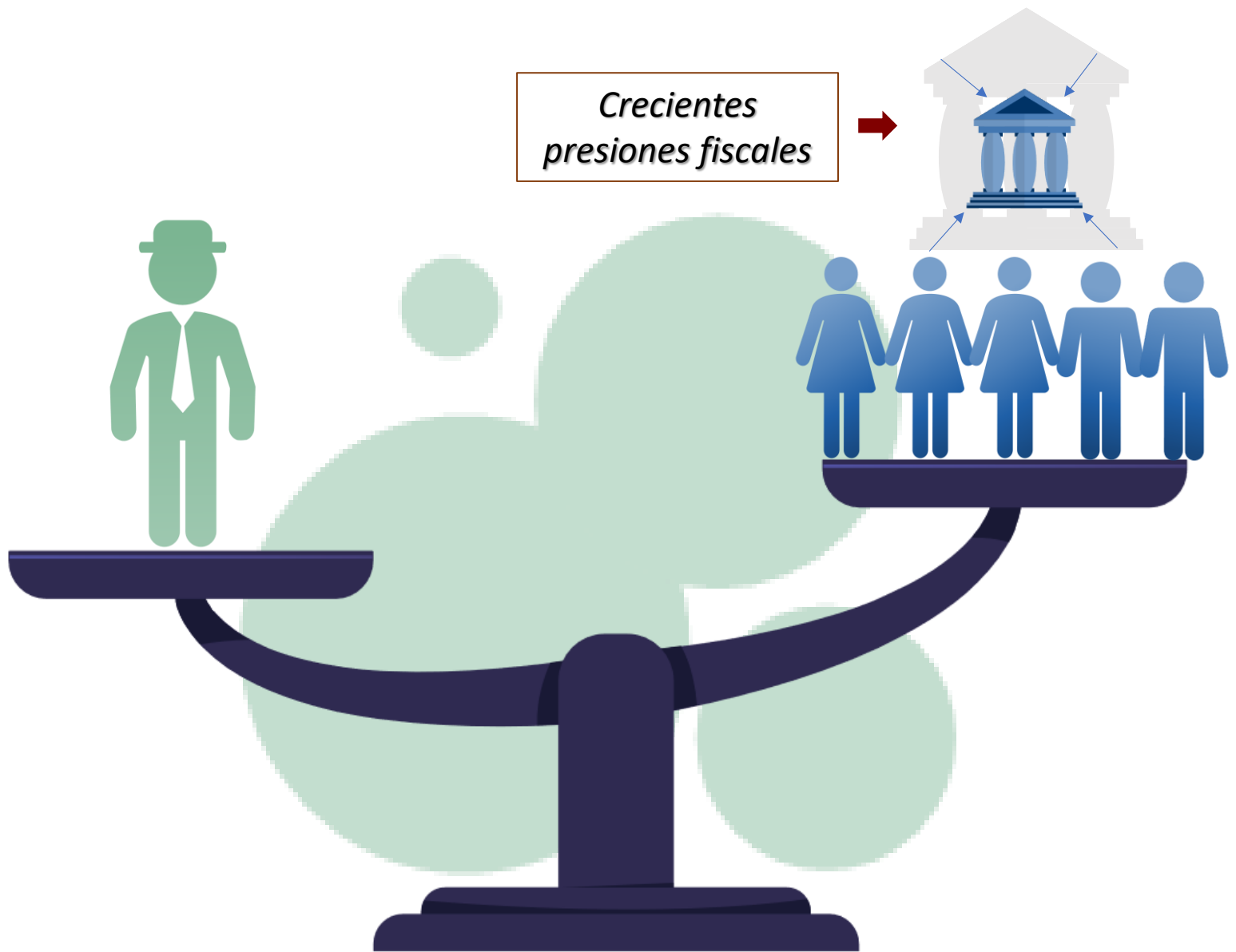
... lo cual es cada vez más incompatible con el implacable envejecimiento poblacional y aumento de la expectativa de vida...

... por lo que genera un subsidio intergeneracional que inevitablemente requerirá de mayores impuestos o reducción de otros gastos prioritarios (educación, salud, asistencia social, infraestructura, etc.)

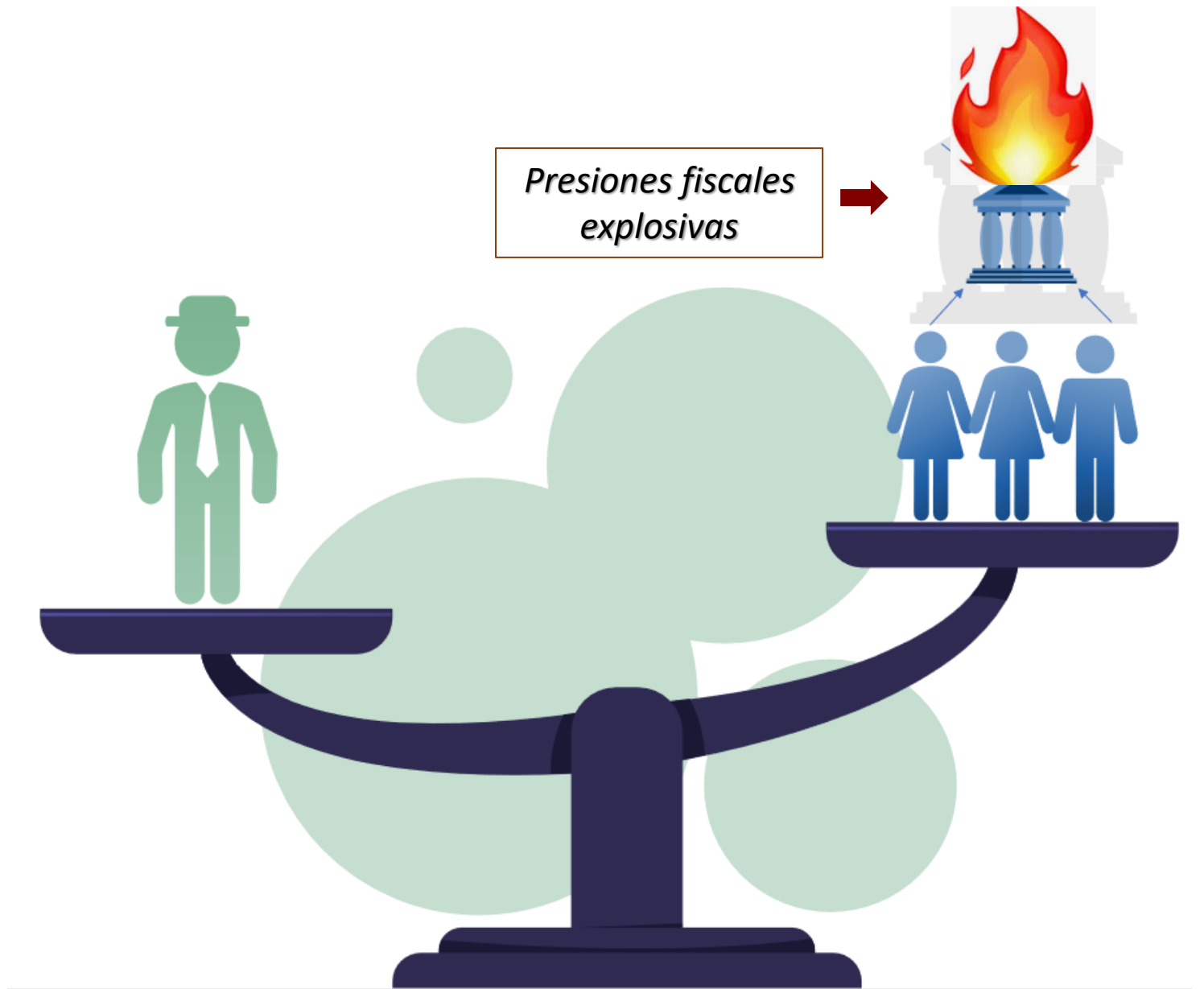
*En la actualidad,
se necesitarían
ocho afiliados
cotizantes para
financiar a un
jubilado...*



Pero solo hay cinco cotizantes por cada jubilado



*Y en el 2040
habrán solo
tres cotizantes
por cada
jubilado*



Parámetros (requisitos) básicos del sistema IVM en Ecuador

		2020	2021+
Tasa de aportación (% 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		

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

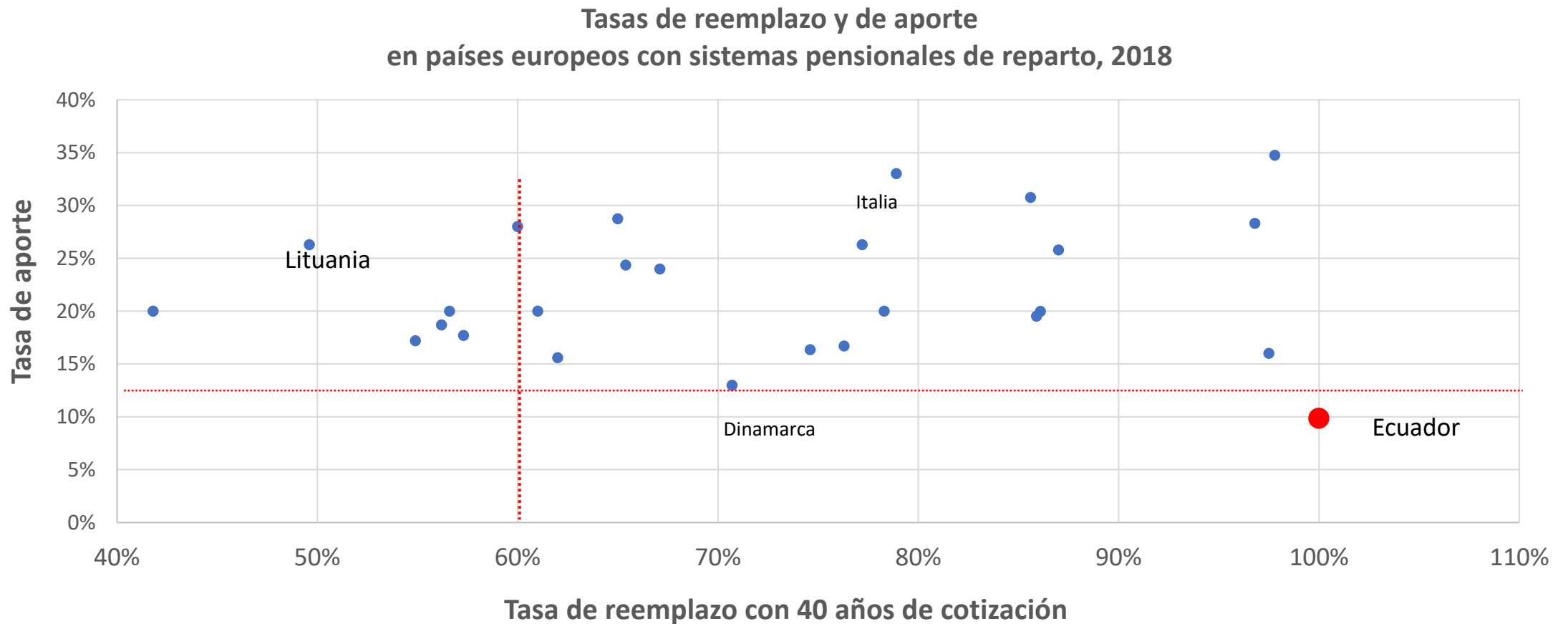
¹ La pensión se calcula en función del promedio geométrico de los 5 mejores años de salarios.

² La tasa de reemplazo en Ecuador es la pensión jubilar dividida para el salario promedio (geométrico) de los 5 años de mejor remuneración.

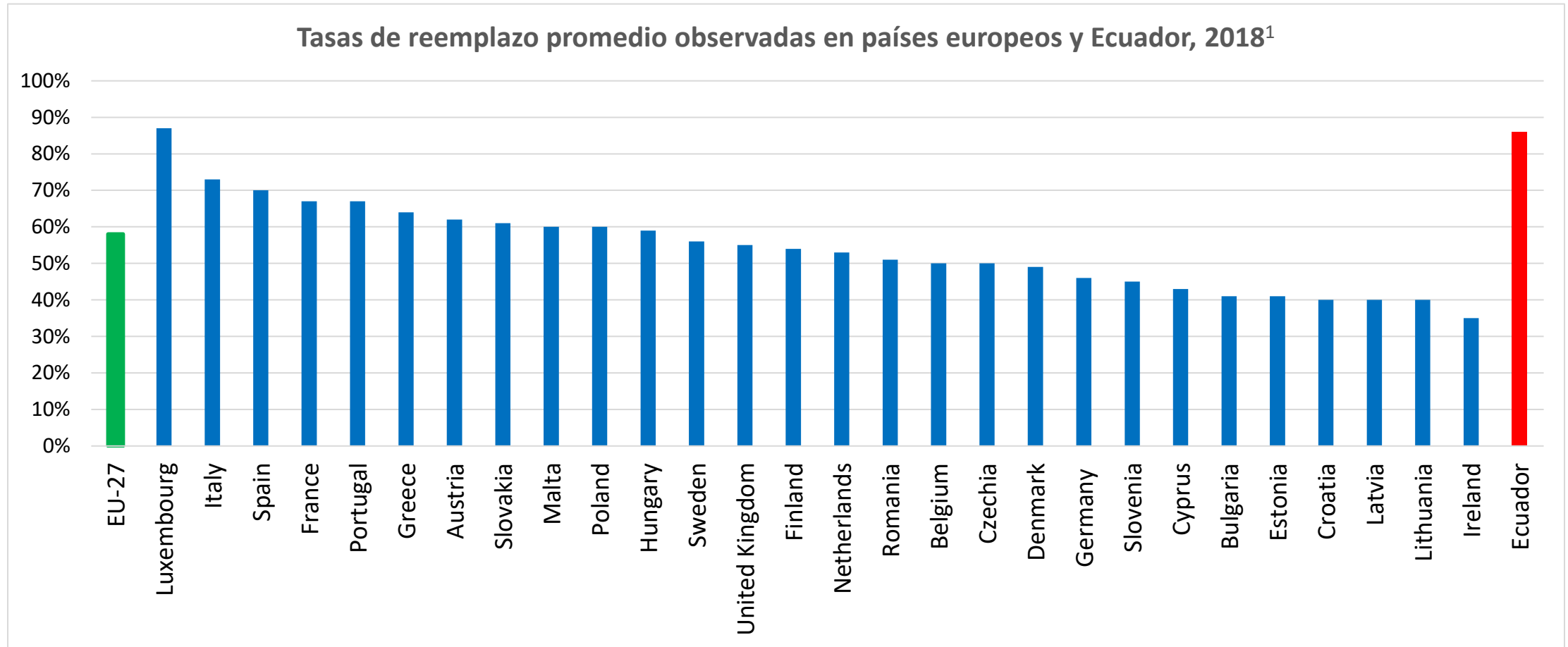
En conjunto, el diseño del sistema IVM genera prestaciones desfinanciadas; pero unos parámetros tienen más impacto que otros

1. La tasa de aporte es muy insuficiente en relación a la tasa de reemplazo
 - ✓ La “tasa de reemplazo” es la pensión jubilar como porcentaje del sueldo previo a la jubilación
2. La tasa de reemplazo se incrementa sustancialmente con los años de aporte, llegando a un máximo a los 40 años de aportes
3. La pensión máxima es muy alta en relación al salario medio de los afiliados
4. El número de años de salarios de referencia para el cálculo de la prestación es bajo comparado a otros países con sistemas pensionales similares
5. La edad de jubilación no es el determinante principal en la decisión de jubilarse porque el afiliado espera mejorar la pensión con más años de cotización

La tasa de aporte en Ecuador es comparativamente baja, mientras que la tasa de reemplazo (la pensión en relación al salario prejubilar) es alta

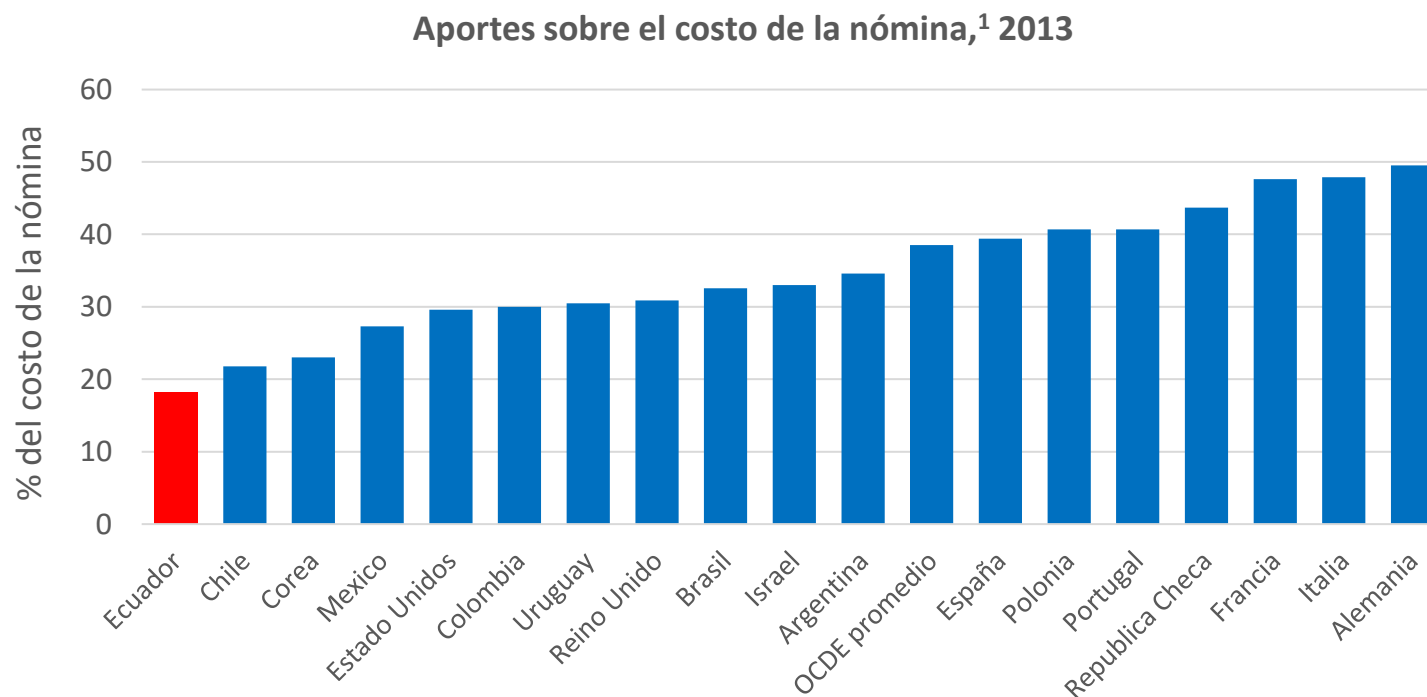


A pesar de tener un ingreso per cápita mucho menor, la tasa de reemplazo promedio de Ecuador es muy superior a la de países europeos



¹ En el caso de Ecuador se incluye la tasa de reemplazo promedio de 2019.

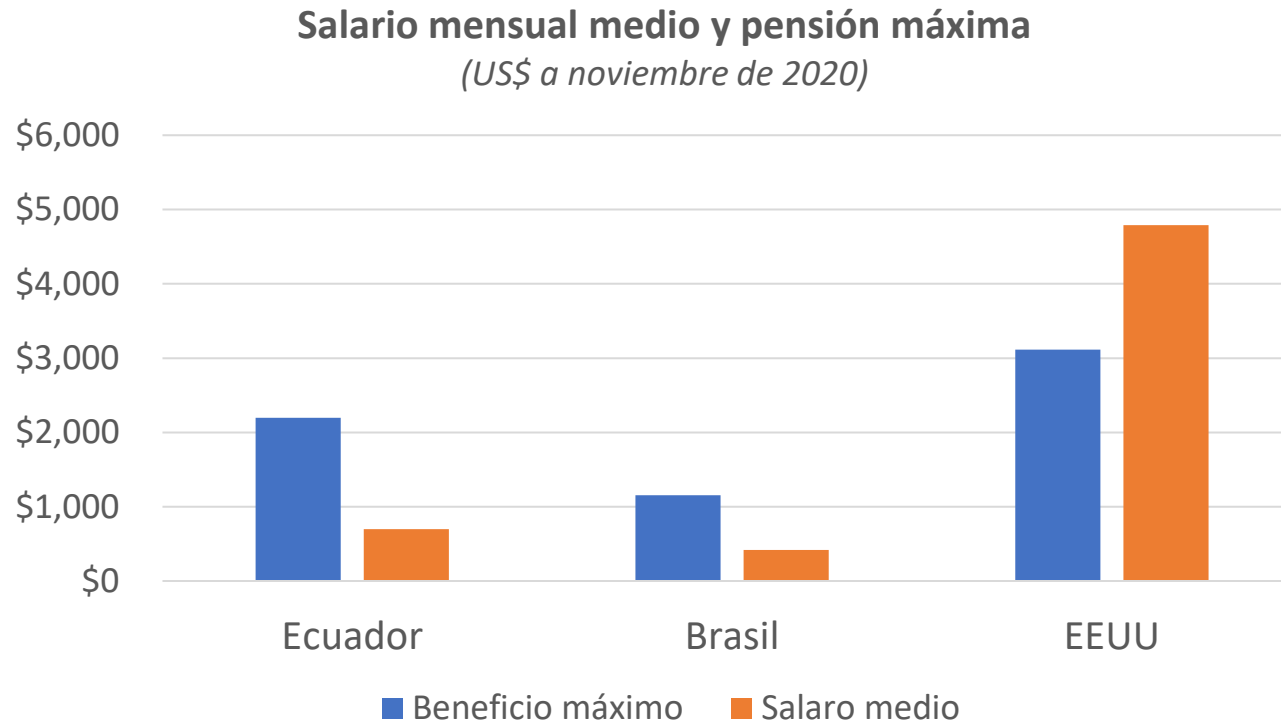
Los aportes totales (para pensiones, invalidez, salud, cesantía, riesgos del trabajo) sobre la nómina en Ecuador no son altos, comparado con otros países



¹ El costo de la nómina en Ecuador es el salario *más* los aportes que deben hacer el empleado y el 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 de jubilación para empleados públicos.

La pensión máxima en Ecuador de \$2.200 por mes (5.5 SBU) es muy alta en relación al salario medio, comparada con otros sistemas de reparto

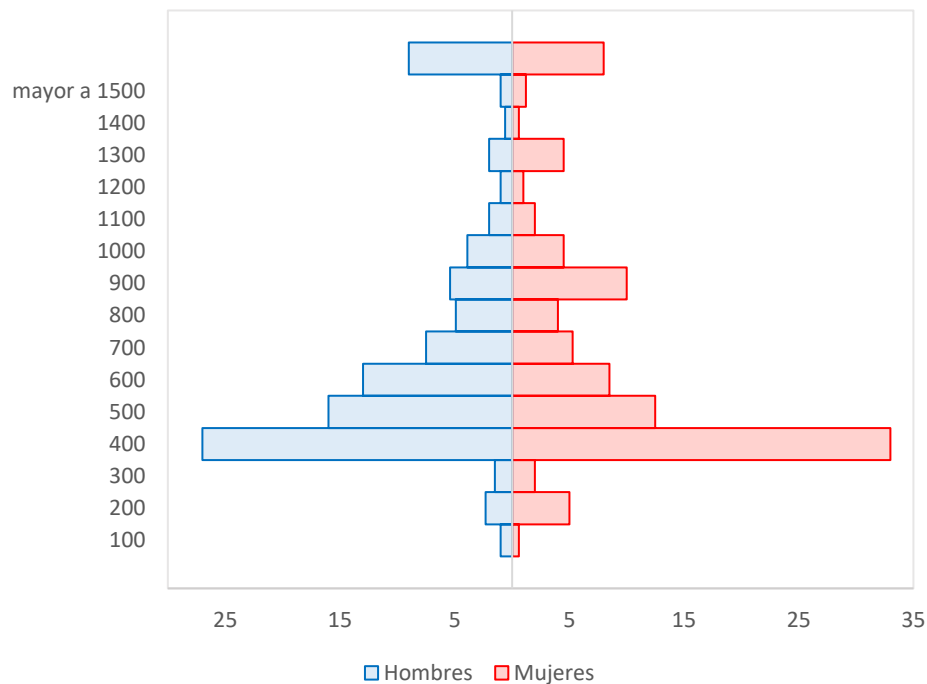
La pensión máxima es 3 veces el salario medio en Ecuador pero menos de 2/3 en EEUU



Nota: La pensión máxima en EEUU y Brasil se refiere exclusivamente a la fijada por el Social Security y el INSS, respectivamente. Los datos para Brasil están calculados al tipo de cambio del 29 de Noviembre de 2020. A diferencia de Ecuador, Brasil como EEUU ofrecen beneficios tributarios a las contribuciones voluntarias y adicionales a cuentas individuales de ahorro para el retiro.

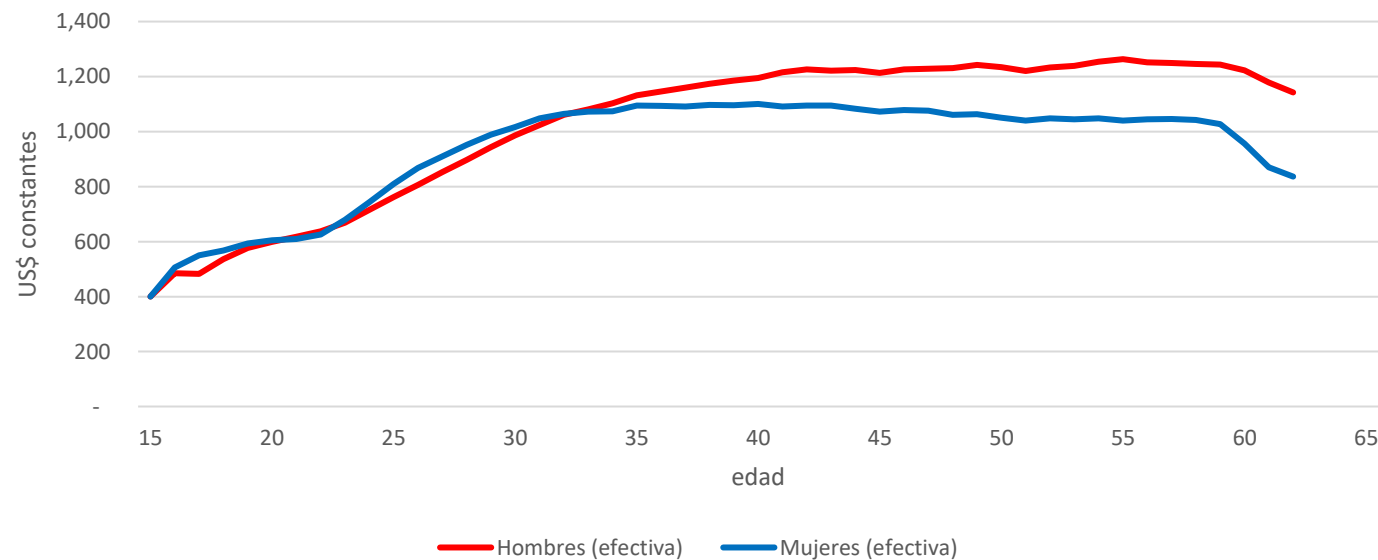
La pensión máxima en Ecuador incide en el cálculo de las prestaciones solo para un pequeñísimo número de pensionistas, que son de altos ingresos

Distribución porcentual del salario mensual de los afiliados al IVM
(Diciembre 2018, US\$)



Fuente: IESS (2019).

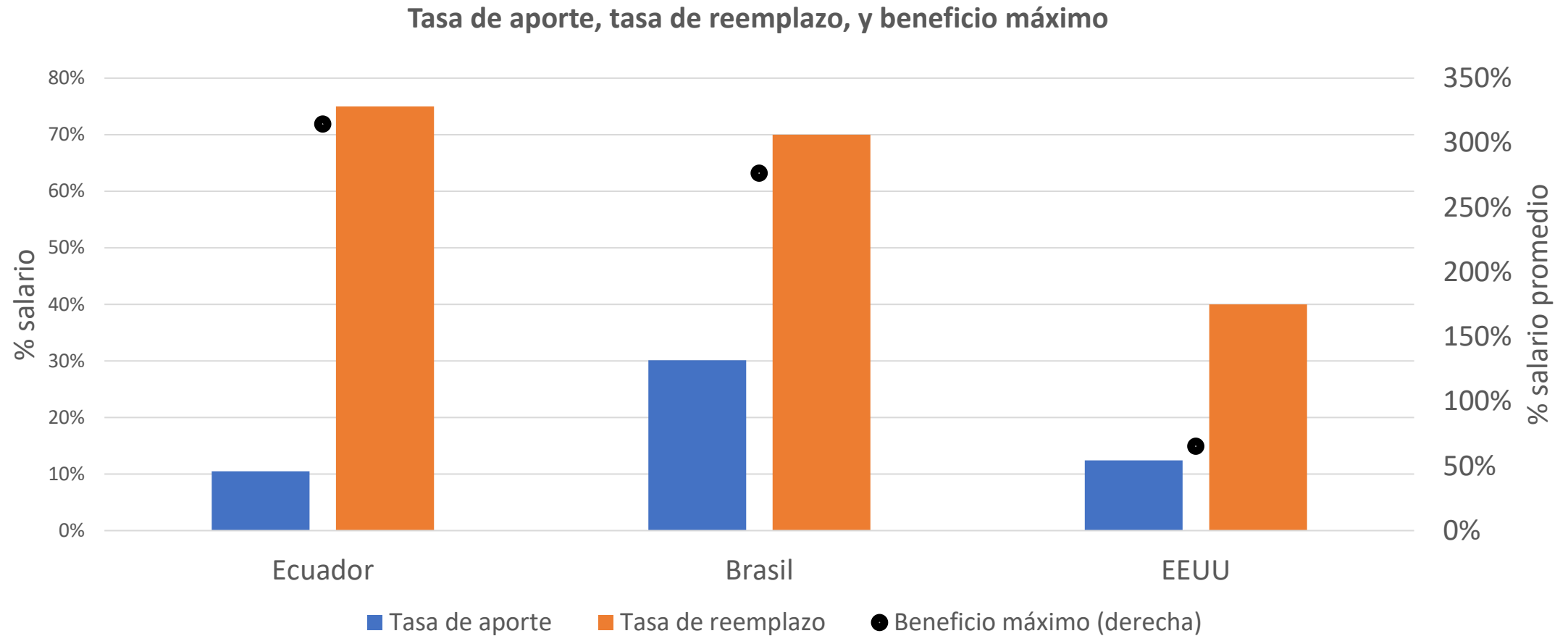
IVM: Perfiles de ingreso promedio, por edad y genero, 2019
(US\$ constantes)



Fuente: Banco Mundial.

La gran mayoría de afiliados percibe salarios muy inferiores a la pensión máxima.

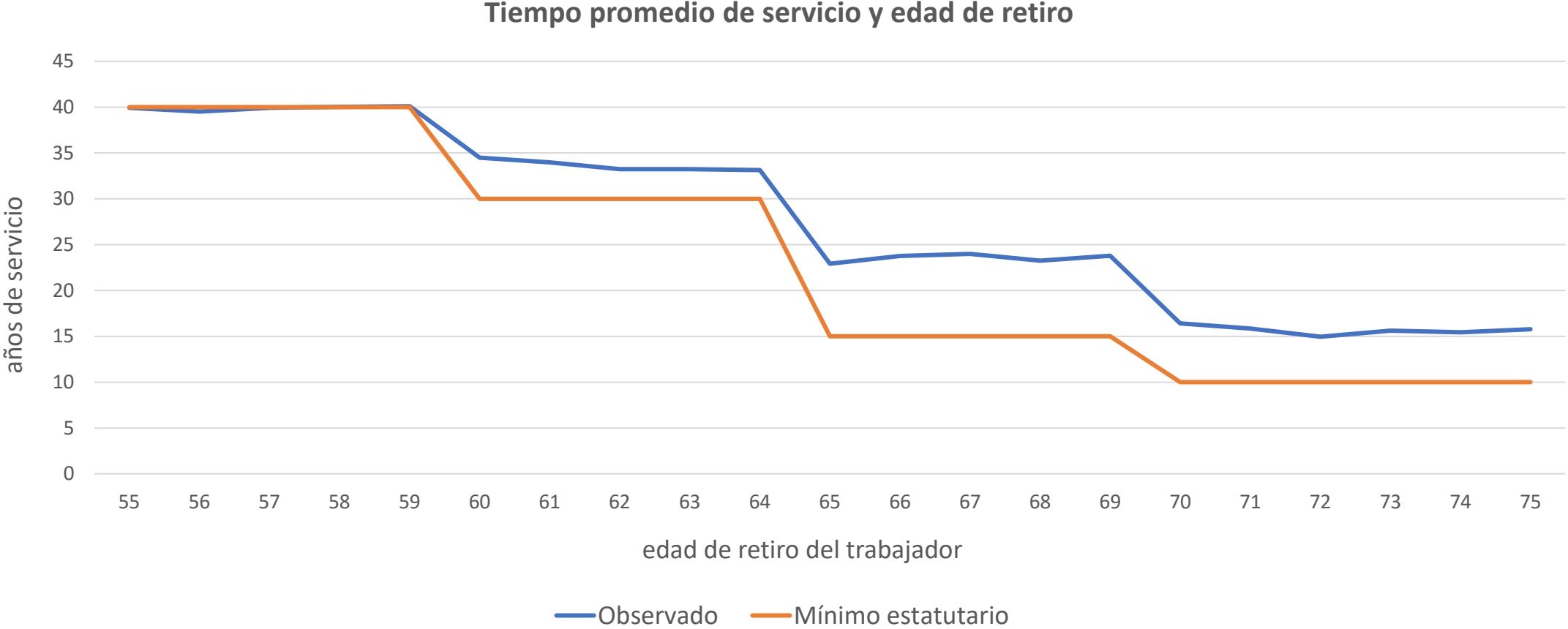
La combinación de baja tasa de aportación, alta tasa de reemplazo y alta pensión máxima conforma un cóctel explosivo



¹ Cálculos aproximados para un afiliado con 30 años de cotización.

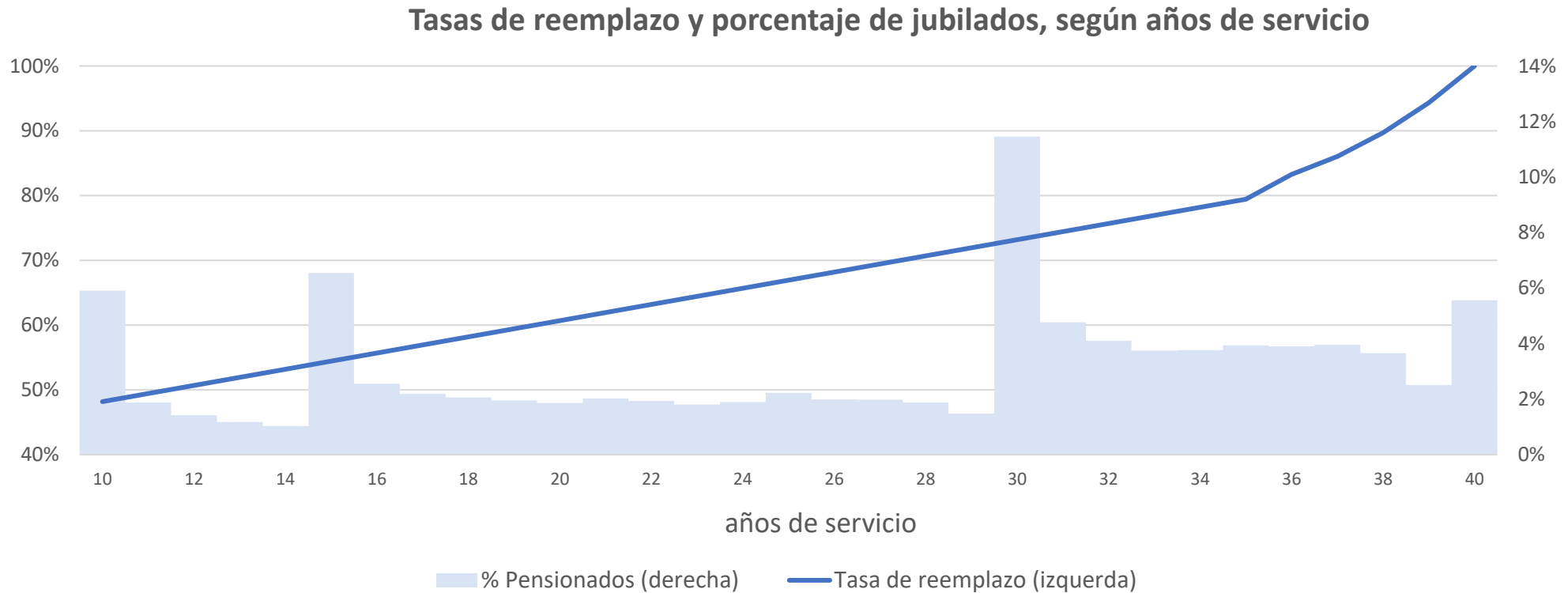
Fuente: Banco Mundial.

La decisión de jubilarse en Ecuador esta motivada principalmente por los años de servicio más que por la edad...



Fuente: Banco Mundial

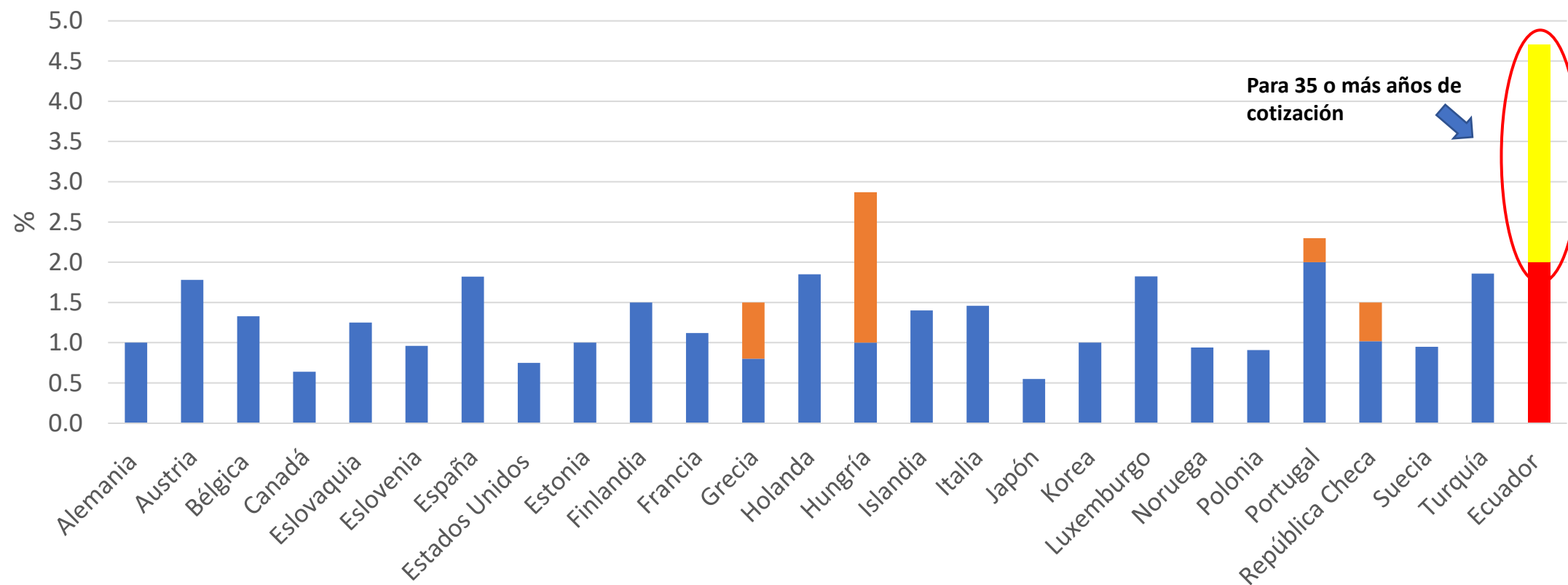
...porque la tasa de reemplazo sube empinadamente con los años de servicio, especialmente después de 35 años de cotización



Fuente: Estimados del Banco Mundial con data del IESS.

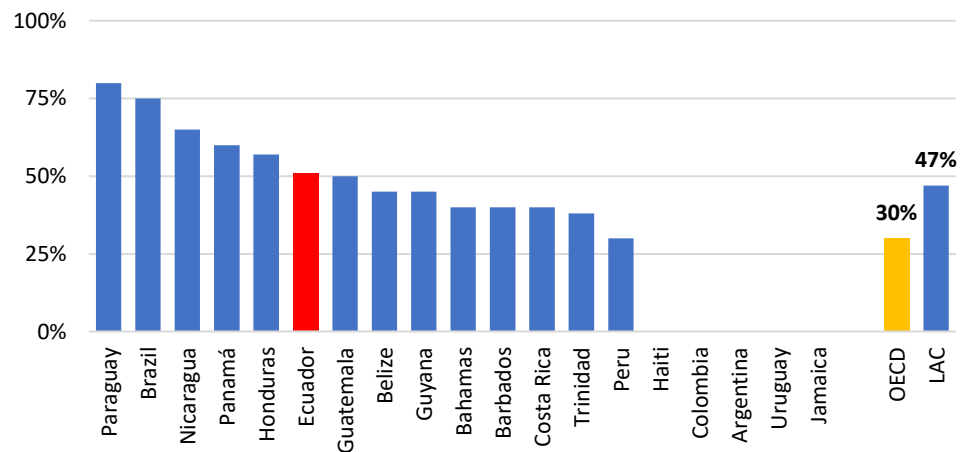
El aumento de prestaciones (aumento del beneficio pensional) por cada año de cotización es muy alto en Ecuador, comparado países de la OECD

Aumento promedio de prestaciones por cada año adicional de cotización

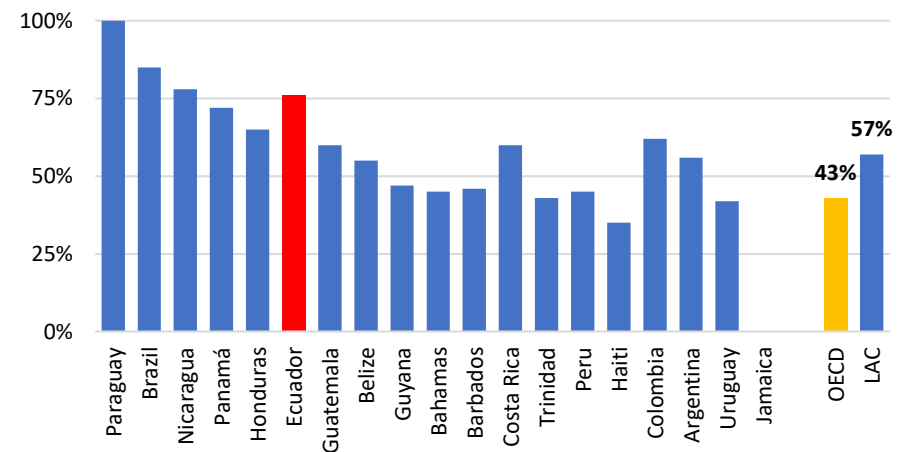


También en relación a América Latina, el IVM ecuatoriano es especialmente generoso con quienes se acercan a 40 años de contribución

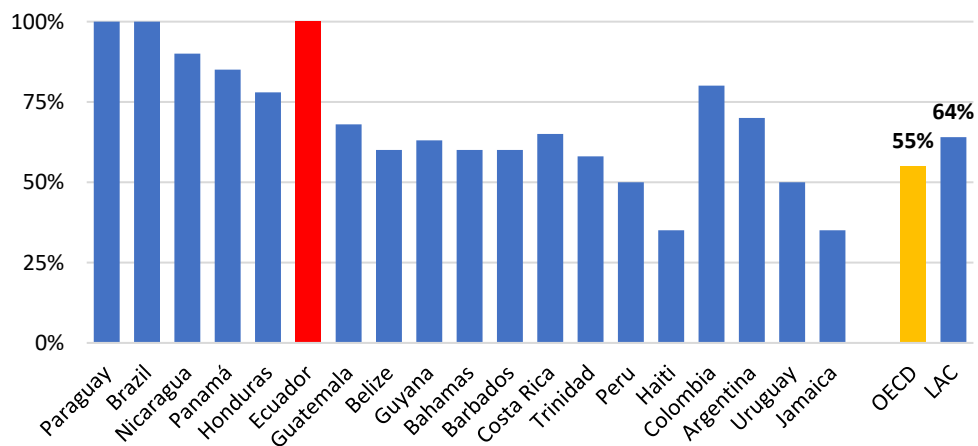
Tasa de remplazo con 20 años de cotización



Tasa de remplazo con 30 años de cotización

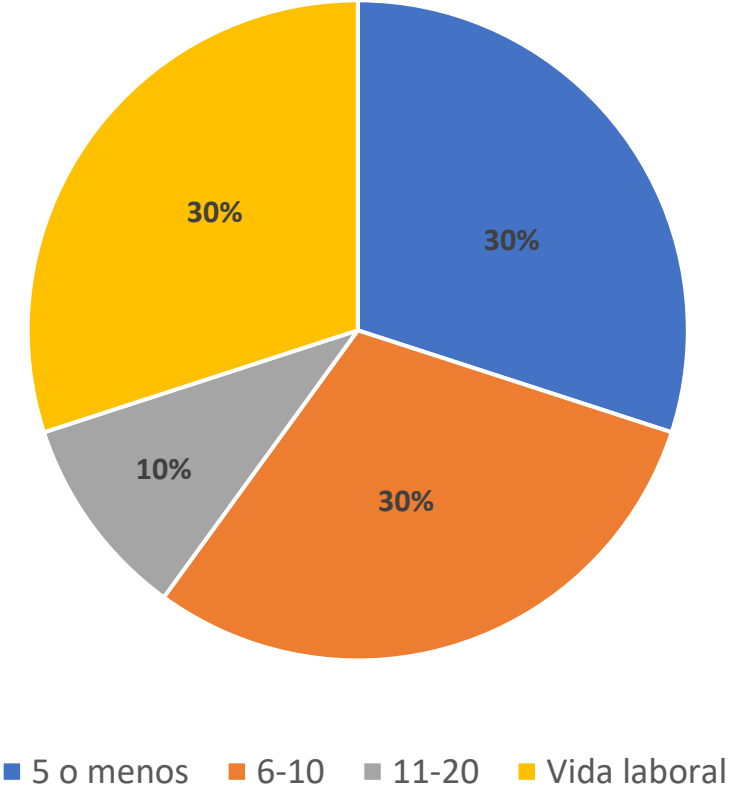


Tasa de remplazo con 40 años de cotización



El número de salarios de referencia en Ecuador (promedio de los 5 años de mejor remuneración) es bajo comparado con otros países de la región

América Latina: número de años de referencia salarial para el cálculo de pensiones¹
(Porcentaje del total de países de la región)



¹ Incluye 20 países de América Latina.
Fuente: Banco Mundial

Los parámetros del sistema no se ajustan dinámicamente a los implacables cambios demográficos en Ecuador

	Fertilidad¹ <i>(Número de niños por mujer)</i>	Expectativa de vida a los 60 años <i>(Número de años)</i>	Dependencia del sistema IVM <i>(Número de contribuyentes por cada jubilado)²</i>	Dependencia demográfica <i>(Población 15-64 / Población 65+)</i>
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.

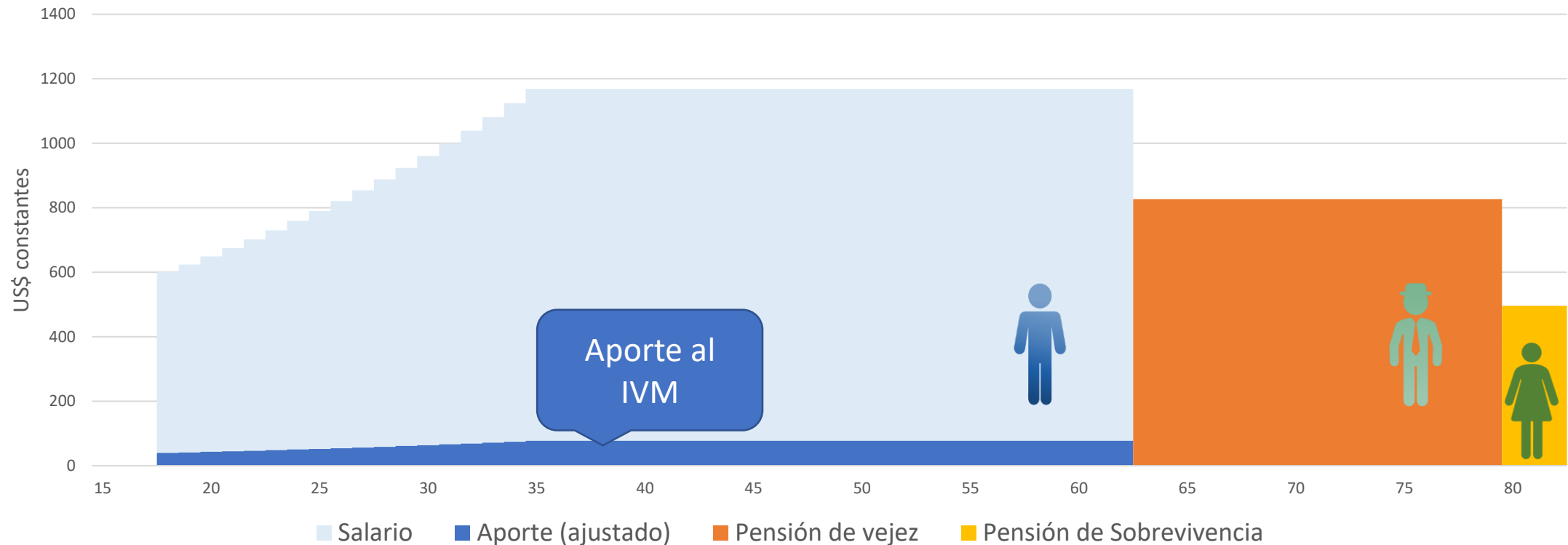
¹ La tasa de fertilidad es el número de niños nacidos vivos que una mujer hubiese tenido a los 50 años, si estuviese sujeta a las tasas de fertilidad observadas en cada año.

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

El resultado es un enorme y creciente subsidio

Un trabajador de ingreso medio aporta al IVM solo el 20% de las pensiones que recibirá cuando se jubile

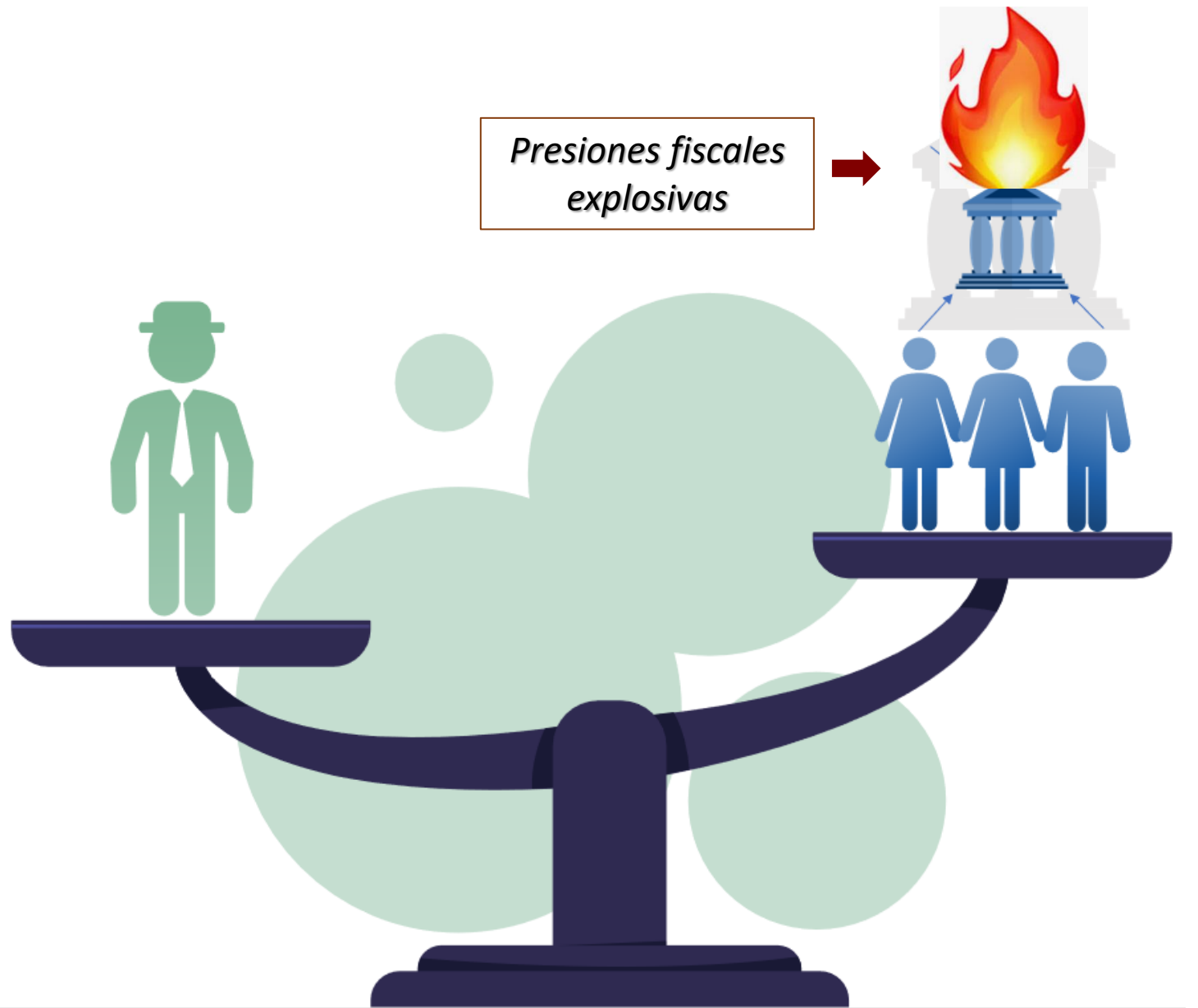
Aportes y prestaciones para un trabajador de ingreso medio¹
(En US\$ constantes)



¹ Asume una densidad de cotización (proporción promedio de meses de aporte por año) del 66%.

Fuente: Estimados del Banco Mundial, con base en datos del IESS.

*Este subsidio
intergeneracional
termina siendo una
carga para todos
los ciudadanos que
pagan impuestos*

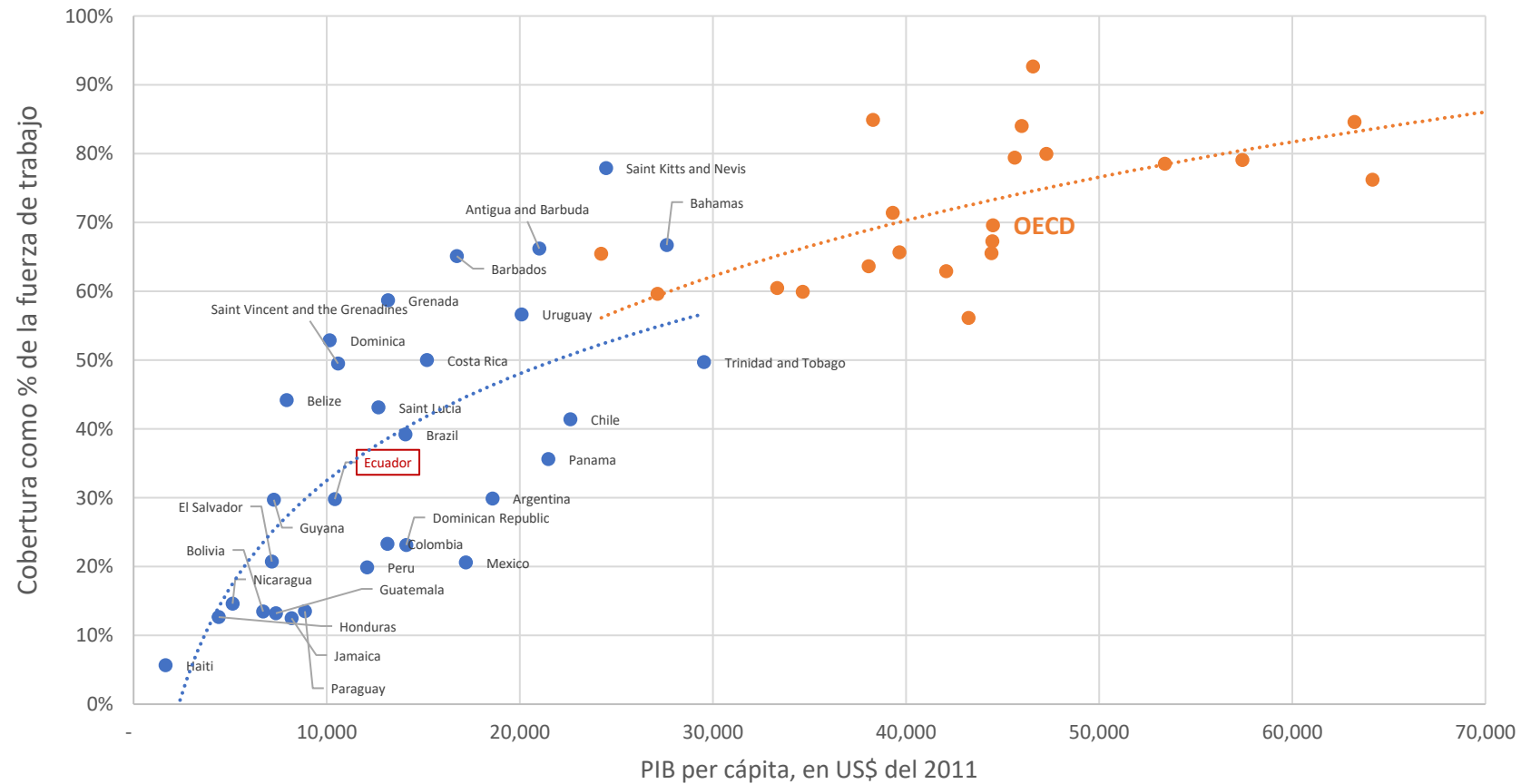


*La cobertura del IVM solo cubre un tercio de la fuerza
laboral, una cobertura similar a la de países comparables*

*Pero, por el subsidio, los aumentos de cobertura ahondan
la insolvencia del sistema*

La cobertura se correlaciona positivamente con el PIB per cápita y en Ecuador está cerca a la media esperada

Cobertura de sistemas de pensiones contributivos



Fuente: Banco Mundial.

Pero, por el subsidio, los aumentos de cobertura del IVM sin financiamiento adecuado debilitan la solvencia del sistema

- La reforma legal de abril del 2015 (R.O No. 483) incorpora como afiliados a personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, con subsidio del estado
 - Estas personas tienen derecho a recibir pensiones por incapacidad permanente total y absoluta, pensión de jubilación ordinaria, pensiones de viudedad y orfandad y subsidio para funerales
 - El Presupuesto General del Estado debe incorporar el monto que destinará para subsidiar el porcentaje de aportación individual de estas personas, en función de la situación socioeconómica de la unidad familiar
- La reforma legal de septiembre del 2012 (R.O. No. 796) garantiza el acceso a la afiliación voluntaria a personas con discapacidad que requieran atención permanente...
- ... y a las personas o familias que cuiden de ellas
 - Con los mismos servicios y beneficios de la afiliación voluntaria general y *sin requerimiento del examen médico*
 - Con derecho a la pensión por discapacidad permanente total o permanente absoluta y a una jubilación especial por vejez equivalente al 68,75% del promedio de los 5 años de mejor de remuneración
 - Con una tasa de aporte igual a la del seguro voluntario

El sistema IVM es inequitativo

El subsidio del IVM es regresivo

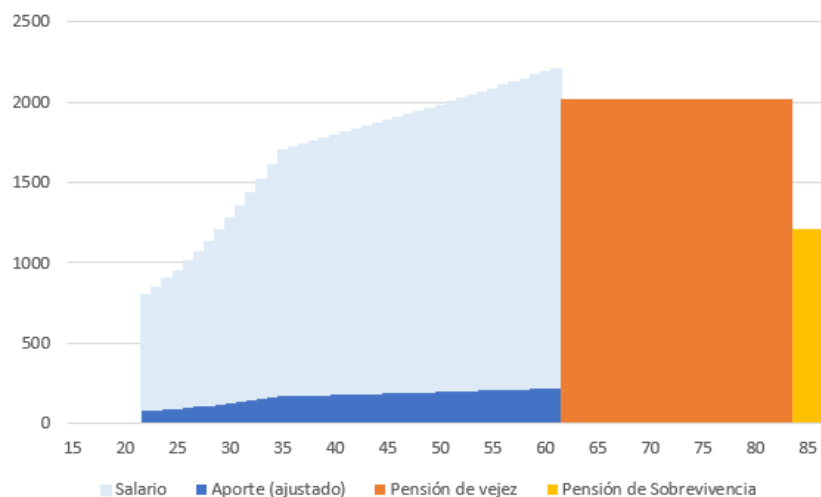
Favorece proporcionalmente más a los afiliados de mayores ingresos

Aportes y prestaciones por perfil de ingresos

(en US\$ constantes)

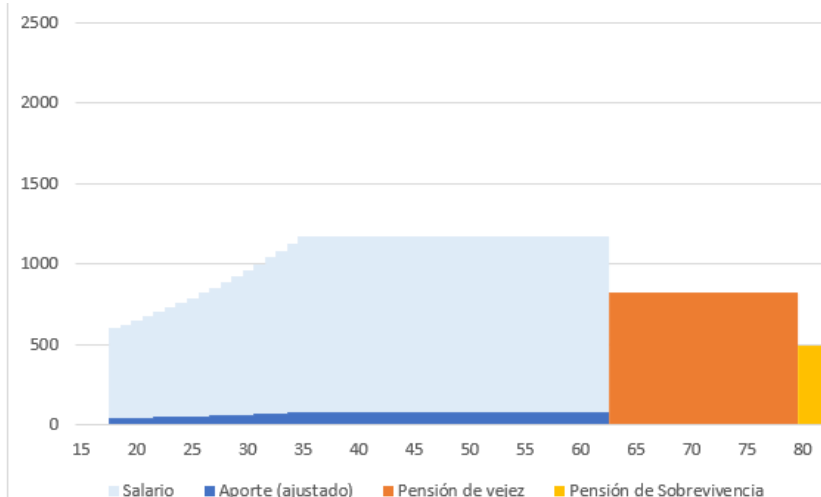
Ingreso alto¹

Aportes = 14% de Prestaciones



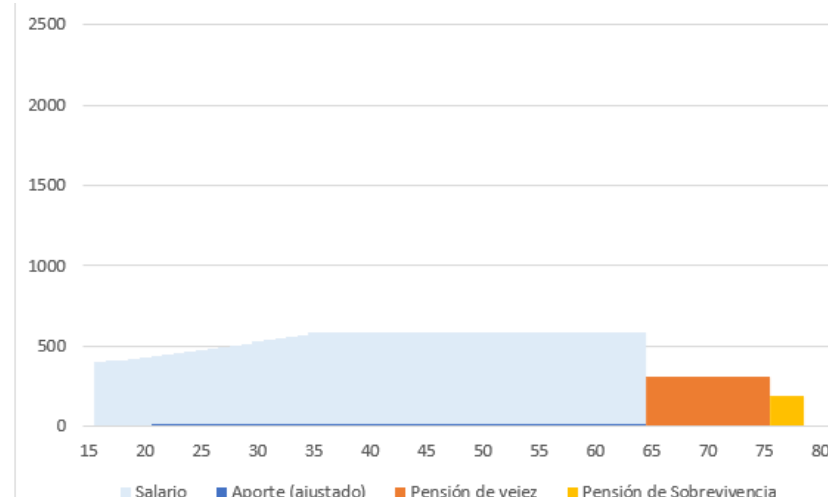
Ingreso medio²

Aportes = 20% de Prestaciones



Ingreso bajo³

Aportes = 20% de Prestaciones

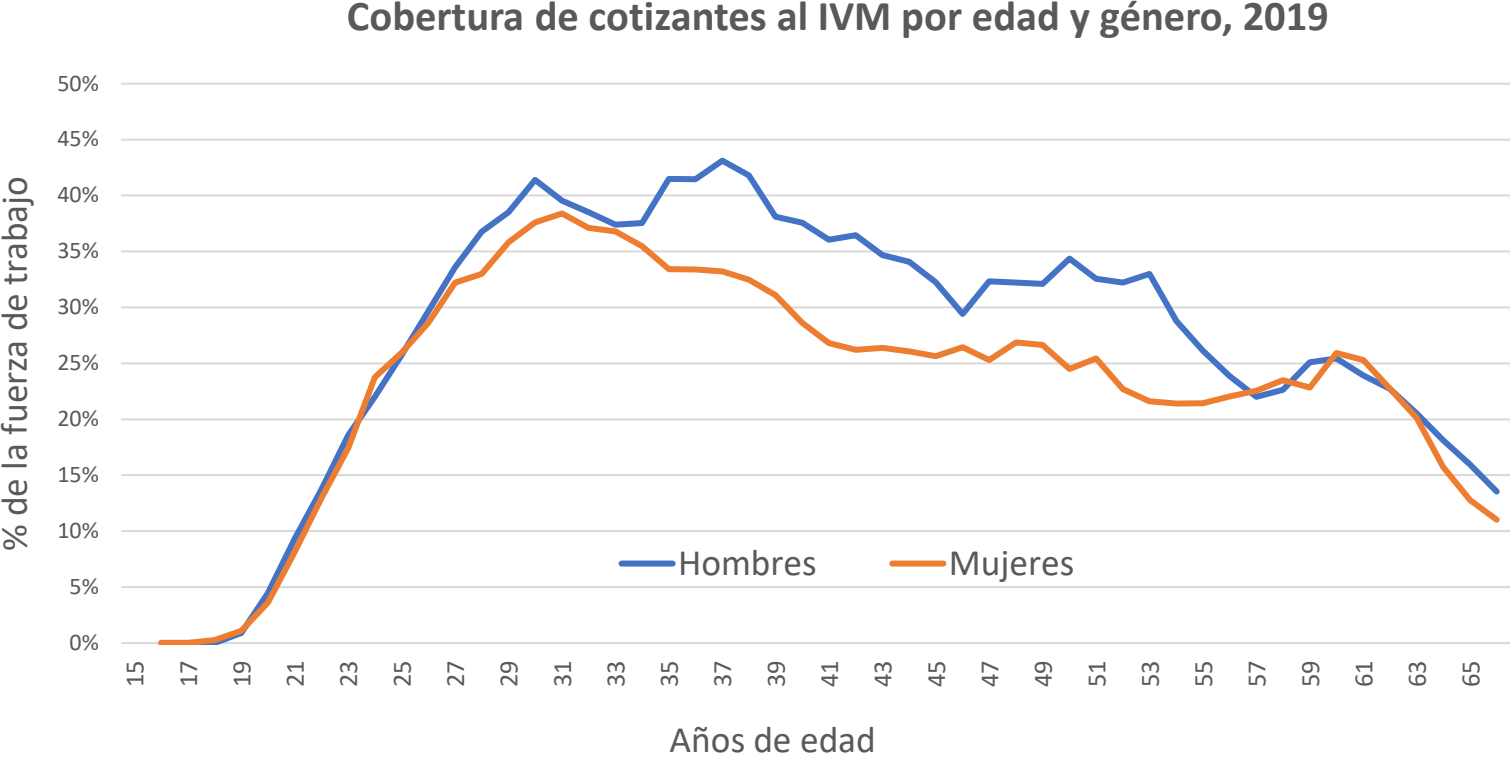


¹ Asume una densidad de cotización (proporción promedio de meses de aporte por año) del 100%.

² Asume densidad de cotización del 66%.

³ Asume densidad de cotización del 30%.

La cobertura del IVM, que solo protege a trabajadores formales, decrece a partir de edades tempranas y más para las mujeres



Fuente: IESS

En Ecuador, la proporción de cotizantes como porcentaje de la fuerza laboral (cobertura) alcanza un máximo a la edad de 30 años. Los que logran seguir cotizando pasada esa edad (es decir, mantenerse cubiertos) tienden a ser los trabajadores de mayores ingresos que permanecen en el mercado formal de trabajo, incluyendo a los servidores públicos.

En conclusión, la reforma es impostergable

El inflexible diseño paramétrico del sistema es incompatible con la evolución demográfica: cada vez hay menos cotizantes por jubilado y la expectativa de vida de los jubilados va en aumento

El subsidio del IVM es inequitativo: favorece proporcionalmente más a los afiliados de mayores ingresos

El subsidio del sistema crece rápidamente, impulsado por una combinación de bajos aportes, altas prestaciones, alto nivel de la pensión máxima y el aumento empinado de prestaciones por año de cotización

Mientras que el aporte fiscal equivalente al 40% de las pensiones crece en el tiempo y ya no alcanza para cubrir el déficit básico del IVM, el Gobierno Central no tiene capacidad fiscal para sostenerlo

Las reservas líquidas del IVM pueden, por tanto, agotarse en el corto plazo

En suma, el sistema IVM es financieramente inviable y fiscalmente insostenible

Sin reforma, el déficit de pensiones se llevaría una tajada creciente del ingreso tributario o reduciría drásticamente las asignaciones fiscales para otros gastos sociales prioritarios

Reformas al gobierno corporativo y administración del IESS así como a la gestión de activos del BIESS son indispensables, pero por si solas no resolverán el problema estructural de inviabilidad del IVM

Supuestos para las proyecciones

	2020	2025	2030	2040	2050
Crecimiento anual del PIB real	-9.0%	2.3%	3%	3%	3%
Masa salarial (como % PIB)	26%	30%	31%	32%	32%

Gracias

