

FACTSHEET

Problemas y reformas al Sistema de Pensiones del IESS



Autores: Ing. Jorge Madera Castillo, MBA / Eco. Act. Gladys Palán Tamayo / Abg. Patricia Borja Laverde
- Miembros de la MESA DE ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ECUADOR

Análisis de estado de la situación

El sistema de pensiones del seguro general de invalidez, vejez y muerte vigente (Régimen Transitorio¹) es de prestaciones definidas, y su financiamiento es de reparto.



En este modelo, los ingresos por aportes y por la contribución del Estado alimentan el fondo patrimonial colectivo, cuyo monto pasó de **\$ 3.916 mil millones (MM) en 2010** a **\$ 9.465 MM en 2015**.



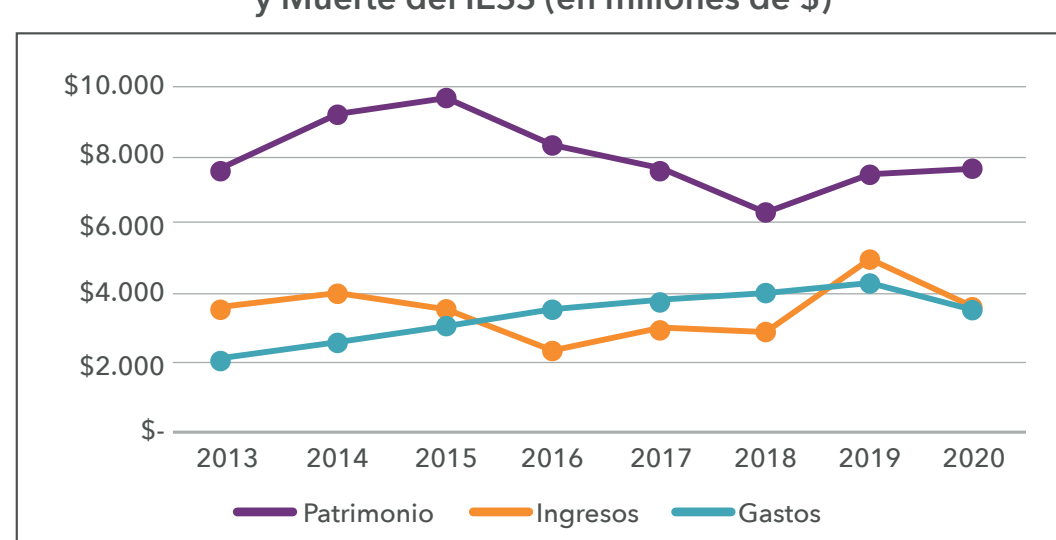
En ese año entró en vigencia la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que elimina la contribución del Estado correspondiente al **40%** del pago anual de pensiones con cargo al Presupuesto General del Estado (PGE), y establece que **el mismo Estado garantizará el pago de pensiones cuando el IESS no lo pueda hacer**.

El 13 de noviembre de 2015, el consejo directivo expidió la Resolución CD 501, que dispuso que el aporte para este seguro disminuya progresivamente de **9,44%** a **5,76%** en el período **2015-2021**, para financiar el seguro general de salud individual y familiar, cuya situación financiera era deficitaria.



Estos hechos explican la disminución del patrimonio de **\$ 9.465** a **\$ 6.543 MM en 2018**, como muestra el gráfico.

Gráfico 1. Patrimonio, ingresos y gastos del fondo de Invalidez y Muerte del IESS (en millones de \$)



Fuente: Super Intendencia de Bancos, 2020. Fondos Complementarios Previsionales Cerrados

- El seguro de pensiones dejó de percibir aproximadamente **\$ 7.804 MM²**.
- El gasto por prestaciones pasó de **\$ 1.215 MM en 2010** a **\$ 4.221 MM en 2019**, como consecuencia de un proceso de envejecimiento de la población ecuatoriana y en particular de la población afiliada al IESS, que depende de las condiciones del mercado laboral.

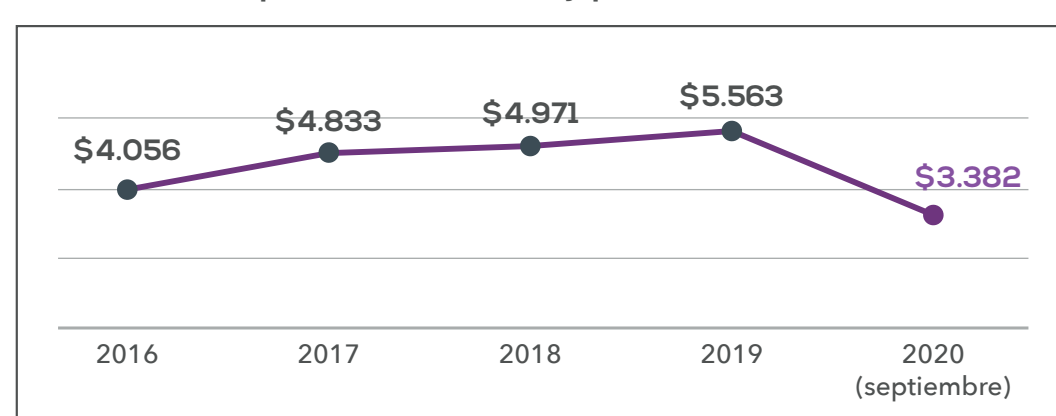
El patrimonio es invertido por el BIESS, principalmente en títulos valores emitidos por el Estado, en préstamos hipotecarios a los afiliados y otros tipos de inversiones.



Ante la presentación de una demanda de inconstitucionalidad por el hecho de que el Estado deje de contribuir con el 40% del pago anual de pensiones, la Corte Constitucional **restituyó dicha obligación** a partir del año 2019, sin efecto retroactivo; por ello, **la obligación del año fue incluida en el PGE**. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) dejó de transferir estos valores a partir de octubre. Mediante la **sentencia n.º 23-18-IN/19**, la Corte Constitucional declaró **inconstitucional el descuento del 2,76% para financiar la decimotercera y decimocuartas pensiones**, y dispuso que el IESS reforme la tabla de aportaciones sobre la base de estudios actuariales.

En marzo de 2020, la emergencia sanitaria por el COVID-19 provocó una disminución de los ingresos por aportes, lo que, sumado a la situación antes descrita –ya que las inversiones no son fácilmente convertibles en liquidez–, presionaron al IESS para cubrir las obligaciones por las prestaciones. De esta manera, fue inminente **exigir que el Estado cumpla con su obligación establecida por ley**.

Gráfico 2. Aportes de afiliados y patronos (en millones de \$)



Fuente: Super Intendencia de Bancos, 2020. Fondos Complementarios Previsionales Cerrados

Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizado para el IESS³, en el nudo crítico **“sostenibilidad”**, recoge la situación descrita y la relevancia de la contribución del Estado en el financiamiento. Con el potencial efecto de la emergencia sanitaria en las finanzas del sistema de pensiones, si la recuperación de la economía fuera lenta y no hubiera contribución estatal, la situación actual sería aún más compleja, **ya que el pago del 100% de las pensiones dependería de utilizar el patrimonio del sistema de pensiones**. Si el Estado cumple con la contribución del 40%, **el efecto se atenúa**, como se observa en el cuadro.

Tabla 1. Comparación de los escenarios por años críticos

ESCENARIO	DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO	AÑO CRÍTICO DE LA RESERVA: 1ER AÑO DE LA RESERVA NEGATIVA	AÑO CRÍTICO DE LA RESERVA: 1ER AÑO DEL SALDO NEGATIVO
Escenario base	Escenario pre COVID-19	2047	2037
	Recuperación lenta: con aportación estatal	2037	2020
Escenario 1	Recuperación lenta: sin aportación estatal 2020 y 2021	2027	2020
	Recuperación lenta: con aportación estatal	2040	2028
Escenario 2	Recuperación lenta: sin aportación estatal 2020 y 2021	2031	2020

Fuente: OIT (2020). La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, vejez y muerte del IESS

El análisis realizado evidencia que el sistema de pensiones atraviesa por una **crisis de sostenibilidad** en el tiempo, derivada de un problema sustancial: **el financiamiento**.

Cambios importantes introducidos por el actual Gobierno

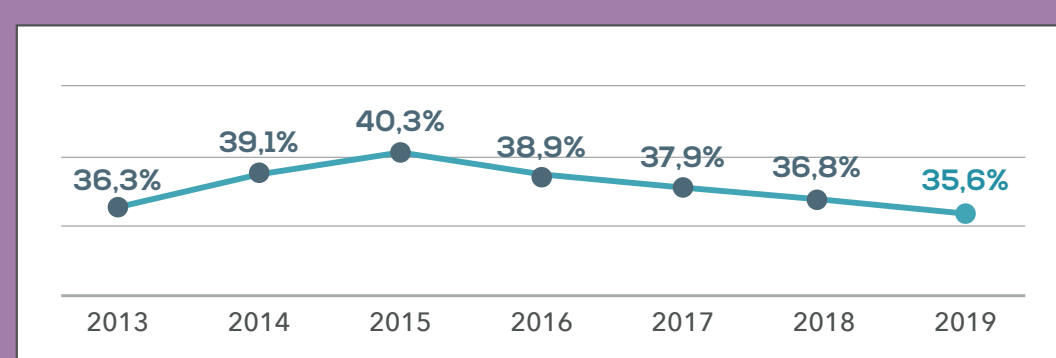
Para incrementar los ingresos del sistema de pensiones y financiar las pensiones 13era. y 14ta. de los jubilados, el consejo directivo, con Resolución CD 609 del 16 de septiembre, asignó desde 2021 0,5 puntos del 1% del aporte patronal para el seguro de desempleo. El 23 de octubre de 2020, el MEF y el IESS suscribieron un convenio para el pago de **\$ 1.527 millones** por la deuda del Estado de los años 2019 y 2020.



Retrocesos

Las condiciones actuales del mercado laboral no permiten aumentar la cobertura mediante nuevas afiliaciones. Además, los ingresos del fisco son insuficientes, por lo que es necesario acudir al endeudamiento. El gobierno nacional no ha presentado ninguna alternativa o reforma sustancial para resolver el problema.

Gráfico 3. Porcentaje de la población cubierta por el seguro social general



Fuente: OIT (2020). Ecuador. Jóvenes, empleo y protección social. Insumo para la discusión

Retos para el Gobierno entrante:



Es necesaria una **reforma profunda del sistema de pensiones** sobre la base de las nuevas perspectivas demográficas y socioeconómicas del país, orientada a la cobertura universal y buscando la complementariedad entre los sistemas contributivos basados en la **capacidad económica de los asegurados** y los **sistemas no contributivos asistenciales**, financiados con recursos del Estado. Estos deberían ser transparentes y eficientemente administrados.

¹ Por la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Seguridad Social expedida el 30 de noviembre de 2001, no se aplicó en Ecuador el sistema mixto de pensiones.

² Es la suma de la contribución del Estado, aportes y rendimientos del Fondo, y se estimó en un análisis que realizó la Mesa de Estudios de la Seguridad Social en marzo de 2019.

³ OIT (2020). ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Quito: OIT.