

# **DESFINANCIAMIENTO DEL FONDO DE PENSIONES DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **ANTECEDENTES**

**1.-** La Comisión Interventora del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con Resolución Nro. C.I. 147, del 20 de diciembre del 2002, estableció que la pensión inicial máxima de los afiliados que se jubilen a partir del 1 de enero del 2003 no podrá ser superior al sueldo mensual promedio de todos los afiliados al Seguro General durante el año inmediato anterior al inicio del derecho a la renta, y que la cuantía máxima de la pensión inicial de jubilación por invalidez, vejez, incapacidad total, o gran incapacidad, será de doscientos diez dólares mensuales – US\$ 210 – para quienes inicien su derecho a la renta jubilar desde el 1 de enero del 2003.

**2.-** El Consejo Directivo del IESS, según el Art. Nro. 9 de la Resolución Nro. C.D. 046, del 22 de julio del 2004, estableció que la pensión de jubilación máxima unificada inicial será de doscientos cuarenta dólares – US\$ 240 – para el año 2004.

**3.-** Con Oficio Nro. 625-MPM-CN-2004, del 26 de octubre del 2004, dirigido a los Miembros del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el diputado Marco Proaño Maya solicita que se revoque la Resolución Nro. C.I. 147, pues **“ el criterio y la decisión adoptada carece de fundamento legal y técnico, ya que contraría la norma prevista en el Art. 35, numeral tercero de la Constitución Política de la República, que garantiza la intangibilidad de los derechos laborales, los mismos que no pueden ser desconocidos, afectados o minimizados. Al fijarse un tope máximo se está atentando y lesionando derechos de personas que en los últimos años pueden haber aportado mayores cantidades mensuales de su remuneración y que de acuerdo a este inconsulto sistema de cálculo, percibirán pensiones muy reducidas”**.

**4.-**Argumentando que el Art. 56 de la Constitución Política de la República establece que **“la seguridad social se regirá, entre otros, por el principio de equidad, también consagrado y definido en el artículo 1 de la Ley de Seguridad Social, como la entrega de prestaciones del Seguro Social Obligatorio en proporción directa al esfuerzo de los contribuyentes y a la necesidad de amparo de los beneficiarios, en función del bien común”**; así como acatando las

observaciones realizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, en el sentido de que el Art. 9 de la Resolución Nro. C.D. 046 se encuentra en contraposición con el Art. 229 de la Ley de Seguridad Social, el Consejo Directivo del IESS, mediante Resolución Nro. C.D. 077, del 27 de septiembre del 2005, estableció que el cálculo de la pensión de jubilación ordinaria de vejez para los afiliados con derecho a jubilación del Régimen de Transición se sujetará a lo dispuesto en el Art. 229 de la Ley de Seguridad Social, con un límite máximo de hasta ochocientos dólares – US\$ 800 – para el año 2005, y que para los años siguientes el límite máximo será fijado con base en los estudios respectivos.

**5.-** La Resolución Nro. 77, del 27 de septiembre del 2005, que fijaba en US\$ 800 el monto de la pensión máxima inicial, en la práctica no se aplicó, y fue reemplazada por la Resolución Nro. C.D. 100, del 21 de febrero del 2006 y vigente desde esa misma fecha, con la cual el Consejo Directivo del IESS, previo conocimiento de la Superintendencia de Bancos y Seguros, estableció en US\$ 780 la pensión de jubilación máxima inicial, que equivale a tres veces la Base Referencial Prestacional – BRP-. La Base Referencial Prestacional para el año 2006 es de US\$ 260, y se la obtiene del salario promedio general de aportación al IESS en el período enero-octubre del año anterior.

## **FINANCIAMIENTO Y BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL IESS**

El financiamiento del actual Seguro Obligatorio de Invalidez, Vejez, y Muerte, que tiene su origen en la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, del 13 de marzo de 1928, no ha variado mucho a través del tiempo. En efecto, el sistema de pensiones previsto en esa ley, que fue diseñado como un sistema de beneficios definidos y capitalización colectiva con prima uniforme, y que al inicio cubría el pago de pensiones únicamente de los empleados públicos, se financiaba con el 7% de la remuneración mensual de los trabajadores: 5% personal y 2% patronal. Además, el Estado asumía el 40% del valor de las pensiones de los empleados y trabajadores que habían concluido su actividad laboral.

En el mes de septiembre del año 1973, para asumir el pago del Décimo Tercer y Décimo Cuarto Sueldo de los jubilados, el IESS incrementó el aporte en el 1,39%: 1% personal y 0,39% patronal, aunque esas dos remuneraciones adicionales se encontraban vigentes desde los años 1962 y 1968, respectivamente.

Con el objeto de financiar el incremento del Décimo Cuarto Sueldo en la cuantía prevista en el Código de Trabajo, esto es un salario básico

unificado para los trabajadores en general a partir del año 2003, la Comisión Interventora del IESS, con Resolución Nro. C.I. 150, del 21 de enero del 2003, redistribuye los aportes patronales, sin incrementarlos, y asigna al Fondo de Pensiones el 0,76%, con lo cual el Seguro General de Pensiones se financia con el 9,15% del total de las remuneraciones imponibles de los trabajadores, y el Estado continúa asumiendo el 40% de las rentas pagadas a los jubilados.

Finalmente, y acogiendo las recomendaciones de la Dirección Actuarial, el Consejo Directivo del IESS emite la Resolución Nro. 081, del 13 de octubre del 2005, con la que aprueba las tablas de distribución de los aportes obligatorios personales y patronales de diferentes grupos de trabajadores y redistribuye el 0,05% de la contribución al Fondo de Pensiones para destinarlo al financiamiento de las décimas tercera y cuarta pensiones del Seguro de Riesgos del Trabajo. Por lo expuesto, en la actualidad, el Fondo de Pensiones del IESS se financia con el 9,10% del salario de aportación mensual de los trabajadores.

En cuanto a las prestaciones, y considerando únicamente la jubilación ordinaria de vejez, hasta antes de la actual Ley de Seguridad Social emitida por el Congreso Nacional el 30 de noviembre del 2001, los trabajadores que hubieren aportado al Seguro Social por un período de treinta años podían jubilarse con 55 años de edad, con lo cual obtenían una renta mensual vitalicia equivalente al 75% del promedio mensual de los mejores cinco años de aportaciones, que generalmente son los años previos al retiro. Por cada año adicional, el factor que sirve de base para obtener el promedio de los mejores cinco años de aportaciones se incrementa en el 1,25%. Así, con treinta y cinco años de aportes la renta equivale al 81,25%; pero con cuarenta años de aportaciones el trabajador obtiene una renta mensual vitalicia, a más del décimo tercer y décimo cuarto sueldo, igual al 100% del promedio mensual de los mejores cinco años de aportes.

El Art. 229 de la vigente Ley de Seguridad Social, que trata de la jubilación ordinaria de vejez, establece que el asegurado que cumpliera 60 años de edad y acreditare treinta años de aportaciones podrá obtener una pensión de vejez equivalente al 75% del promedio de los cinco mejores años de aportación. Con esa misma edad, pero con mayor tiempo de servicios, el asegurado tiene derecho a la mejora de su pensión en el porcentaje señalado en el Reglamento. Con cuarenta años de imposiciones, el trabajador puede jubilarse a cualquier edad y obtener una pensión mensual vitalicia igual al 100% del promedio mensual de los mejores cinco años de aportes al IESS.

## **BASES FUNDAMENTALES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES**

Independientemente de la forma en que sean financiados, ya sea personal, patronal, o mixta, en todos los sistemas de pensiones – tanto públicos como privados - debe existir el equilibrio financiero entre las prestaciones otorgadas por el seguro y las cuotas o contribuciones requeridas para brindar las prestaciones.

Cuando este no es el caso, pueden presentarse las siguientes posibilidades:

Que el valor actual de las rentas mensuales recibidas por los actuales jubilados sean inferiores a la capitalización de las contribuciones o ahorros realizados por el trabajador durante su vida laboral. Esta es la percepción generalizada que tienen los pensionistas que cobran las rentas entregadas por el seguro social ecuatoriano; esto es, creen que reciben menos que lo que aportaron al sistema.

Que los beneficios obtenidos en concepto de rentas sean superiores a la capitalización de las contribuciones o ahorros destinados al pago de las pensiones, con lo cual esas prestaciones no pueden ser garantizadas durante la vida probable de los jubilados.

Que el eventual pago en exceso con relación a los aportes que obtienen los jubilados actuales se lo realice tomando los recursos que les corresponde a los afiliados que se encuentran en la actualidad laborando, que con diferentes edades y períodos de aportación suman alrededor de un millón doscientos mil trabajadores, y que no se jubilan ya sea porque no tienen la edad o el tiempo mínimo de servicios requeridos para acogerse a este beneficio, o simplemente porque los afiliados que cumpliendo con los requisitos mínimos exigidos por el IESS no desean todavía retirarse, pues obtienen mayores ingresos en su actividad laboral.

## **CAUSAS DE LA CRISIS FINANCIERA DEL FONDO DE PENSIONES**

Debe quedar claro, en primer lugar, que la devolución de los Fondos de Reserva que en la actualidad se realiza a los afiliados no es la causa de la crisis financiera que tiene el IESS, pues esa prestación proviene de recursos totalmente diferentes de los que financian el Fondo de Pensiones.

Los antecedentes del desfinanciamiento crónico se originan en las inversiones financieras inadecuadas que ha realizado la institución aseguradora, muchas de las cuales no solamente que no han generado rendimientos superiores al costo de oportunidad de los recursos, luego de

descontar la inflación, sino que le han producido resultados negativos; en las enormes pérdidas en los préstamos hipotecarios con dividendos variables cada cinco años otorgados por el IESS en el período 1982-1986, hasta el mes de octubre, debido a graves errores matemáticos, fácilmente demostrables, en el modelo de amortización, que fue elaborado por la misma Dirección Actuarial del IESS; en la deuda que el Estado mantiene con la institución, cuyo capital e intereses aún no está definido; en el pago de pensiones por jubilación anticipada; en las prestaciones adicionales, sin el respectivo financiamiento, dispuestas por el Congreso; en los excesivos gastos de personal para administrar el sistema; y, finalmente, en los factores que sirven para el cálculo de las rentas en la jubilación ordinaria de vejez, los cuales están sobrevalorados con relación al porcentaje de aportación, crecimiento de las pensiones, y período de duración del pago de las rentas.

En efecto, los factores para la determinación del valor mensual de las pensiones que constan en el Art. 229 de la Ley de Seguridad Social; esto es, el 75% del promedio de los cinco mejores años de aportación con 60 años de edad y treinta de servicio, y 100% con 40 años de aportación, provienen de estudios realizados hace más de sesenta años, pues ya constaban en los Estatutos de la Caja de Pensiones y de la Caja del Seguro, de enero de 1944. Desde esa fecha, y con excepción del incremento de 55 a 60 años en la edad mínima de jubilación, no han sido modificados, por lo que en la actualidad no reflejan el incremento de la esperanza de vida que tienen los jubilados en general, pues, con los mismos porcentajes de aportación deben cancelarse las rentas por períodos más largos. Adicionalmente a este hecho, el cálculo de la renta mensual de jubilación en función del promedio de los cinco mejores años de aportación produce graves distorsiones que afectan a las finanzas del IESS, pues en los años previos a la jubilación se suelen realizar aportaciones mucho más elevadas con el objeto de obtener una mejor pensión, las cuales no guardan relación con las cotizaciones realizadas por los trabajadores en períodos anteriores. Por lo expuesto, **es de imprescindible necesidad actualizar los factores para el cálculo de las rentas, considerando no solamente la mayor expectativa de vida de los jubilados, sino también los sueldos de cotización mensual efectuados durante toda la vida laboral de los trabajadores, así como el incremento anual de las rentas que reciben los pensionistas.**

**CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LA RESOLUCIÓN NRO.C.D.100, DEL 21 DE FEBRERO DEL 2006, POR LA CUAL EL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS ESTABLECIO EN US\$780 EL LIMITE MAXIMO DE LAS PENSIONES JUBILARES A PAGARSE DESDE FEBRERO DEL 2006.**

La Resolución anterior, motivada en el reclamo formulado por el diputado Marco Proaño Maya, así como en el propio organismo de control; esto es la Superintendencia de Bancos y Seguros, ahondará el ya grave desequilibrio financiero existente entre ingresos por aportaciones y egresos por el pago de pensiones, como se demuestra en la Tesis de Grado " **Las Rentas de Jubilación que Otorga el IESS – Evaluación Financiera** – " que, previa a la obtención del título de Ingenieras en Finanzas, presentaron en abril del 2004 Paulina Astudillo y Giovanna Brito, de la Escuela de Estadística y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Central del Ecuador.

En efecto, para que un trabajador, que se jubila en el año 2006 con 60 años de edad y 35 de aportaciones al IESS, reciba una renta mensual vitalicia de US\$ 780 – en promedio US\$ 858,33 si se considera también los décimos tercer y cuarto sueldo - , de la cual el Estado continúa asumiendo el 40% de esos pagos para subsidiar a la institución aseguradora – no al afiliado-, y suponiendo que, en promedio, los sueldos de aportación crecen en el 3% anual, al igual que las pensiones, y que los fondos provenientes de las aportaciones se invierten a un interés efectivo anual del 5%, para que el pago de las pensiones esté correctamente financiado durante un promedio de vida probable de 17 años – que es la esperanza de vida de una persona que en la actualidad tiene 60 años de edad - , **el trabajador debió haber aportado al IESS, desde al año 1971 hasta el 2005, inclusive, el valor mensual de US\$ 88,58, con incrementos anuales del 3%.**

Considerando que el porcentaje de aportación al IESS destinado al pago de las pensiones es del 8,39%, **en el año 1971, fecha de inicio de su actividad laboral, el trabajador de este ejemplo debía tener un ingreso mensual de US\$ 1.055,78, con incrementos anuales del 3%, lo cual, según el tipo de cambio promedio de ese año, que fue de S/. 25,48 sucres por cada dólar, representa un ingreso mensual imponible de S/.26.901,27 sucres.**

**Para que el mismo trabajador de este ejemplo, con 60 años de edad a la fecha de retiro, considerando iguales las otras variables, pero con 30 años de aportación al IESS , desde el año**

**1976 hasta el año 2005 inclusive, reciba una pensión mensual promedio de US\$ 858,33, incluido el décimo tercer y cuarto sueldo en este pago, del cual el Estado continúa asumiendo el 40%, debió aportar al Fondo de Pensiones del IESS el valor de US\$ 126,33 mensuales, incrementados anualmente en el 3%, para lo cual debía tener un ingreso inicial mensual imponible de US\$ 1.505,72, que al tipo de cambio promedio vigente en el año 1976, que fue de US\$ 26,74 por cada dólar, equivale a un ingreso mensual de S/. 40.262,95 sucres.**

En los dos casos, los ingresos mensuales de aportación al IESS de S/.26.901,27 y de S/. 40.262,95 al inicio de los años 1971 y 1976, respectivamente, requeridos para obtener una renta mensual de US\$ 858,33 que cuente con el financiamiento adecuado, son en extremo elevados y no constituyen ni de lejos los ingresos típicos de aportación al IESS en esas fechas, como se demuestra con el hecho de que el Salario Mínimo Vital General en esos años fue de S/. 750 sucres en el año 1971 y de S/.1.500 sucres en el año 1976, y que al tipo de cambio promedio del dólar en esas fechas equivalen a US\$ 29,43 y US\$ 56,10, en ese orden, lo cual significa que, **para merecer la renta de jubilación máxima inicial establecida por el IESS, los trabajadores debían aportar al inicio de los años 1971 y 1976 más del doble del salario mínimo vital general, en dólares, de esos años.**

Los ejemplos anteriores demuestran que **la pensión máxima de US\$780 a partir de febrero del 2006, fijada por el Consejo Directivo del IESS, no es Equitativa ni Solidaria, como lo promulga el Art. 1 de la Ley de Seguridad Social, pues los beneficiarios del monto máximo de la pensiones estarían recibiendo rentas de jubilación por valores muy superiores a los aportes capitalizados realizados al Fondo de Pensiones del IESS, con lo cual no solamente se pierde el principio de solidaridad para contribuir con los jubilados que reciben pensiones mínimas, sino que, y lo que es más grave todavía, para cumplir con el pago de las pensiones máximas, el IESS tendrá que disponer de los recursos que les pertenecen a los trabajadores que continúan laborando y aportando al sistema de seguridad social, mientras que estos afiliados, en la fecha de su retiro, no tendrán en absoluto garantizadas sus rentas de jubilación.**

El desajuste financiero del Fondo de Pensiones del IESS puede visualizarse mejor si se compara los Ingresos por concepto de aportaciones con los Egresos, con recursos propios, originados en el pago del 60% de las pensiones, como se demuestra a continuación:

## **FLUJO DE CAJA DEL FONDO DE PENSIONES DEL IESS**

<b>AÑO</b>	<b>AFILIADOS</b>	<b>SUELDO</b>	<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>APORTE</b>	<b>INGRESOS</b>	<b>PENSIONES</b>	<b>SUPERAVIT</b>
<b>2002</b>	<b>1.157.165</b>	<b>227,30</b>	<b>3.156.283.254</b>	<b>8,39%</b>	<b>264.812.165</b>	<b>65.925.049</b>	<b>198.887.116</b>
<b>2003</b>	<b>1.184.485</b>	<b>240,23</b>	<b>3.414.585.979</b>	<b>9,15%</b>	<b>312.434.617</b>	<b>252.143.409</b>	<b>60.291.208</b>

FUENTE: Boletín Estadístico Nro. 13 y 14 del IESS

En el año 2002 se registra un Superávit de Caja – Ingresos menos Egresos – de US\$ 198.887.116, que baja a US \$ 60.291.208 en el 2003. No se dispone de información por los años 2004 y 2005; pero, considerando la tendencia, en corto plazo existirán flujos de caja negativos, pues a fines del año 2003 se registran más de cien mil afiliados que al momento tienen edades iguales o superiores a los 60 años, la mayoría de los cuales ya pueden jubilarse. El IESS tendría que liquidar las inversiones financieras del Fondo de Pensiones para alcanzar a pagar las rentas de los jubilados actuales, y no habrá recursos para los futuros pensionistas, inclusive bajo el supuesto de que el Estado continúe asumiendo el pago del 40% de las jubilaciones, pues en el plazo máximo de cinco años; esto es hasta el año 2011, se agotarán las inversiones.

**Rodrigo Astudillo Valarezo**  
**Consultor Financiero**

**Publicado en El Financiero Nro. 660, del 16 de octubre del 2006, Guayaquil.**