

I Simposio de Pensiones

Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones: Reformas necesarias en una economía con alta informalidad



REVISTA CIENCIAMÉRICA
ISSN 1390-9592



Coordinación del Congreso

PhD (c) Margarita Velín Fárez
PhD Jorge Guadalupe

Comité Científico del Congreso

PhD (c) Margarita Velín Fárez
PhD Jorge Guadalupe

Unidad Académica Organizadora

Centro de Investigación ESTec, Universidad Indoamérica

Lugar

Universidad Indoamérica
Quito-Ecuador.

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2019

Fecha de aceptación: 1 de junio de 2019

Memorias publicadas en la Revista CienciaAmérica Vol. 8 Núm. 1
Sitio Web: <http://cienciamerica.uti.edu.ec/openjournal/index.php/uti/>

Abril 2019





Índice

Presentación	4
Panorámica de sistemas de pensiones: La situación Europea	5
Efectos del Sistema de pensiones Ecuatoriano (actual y reformas) en la economía	7
Lectura Técnica de los estudios actuariales del IESS con corte 2013.....	8
Mesa Redonda: ¿Qué reformas son necesarias en una economía con alta informalidad?	11



Memoria del I Simposio de Pensiones Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones: Reformas necesarias en una economía con alta informalidad

Presentación

El presente texto recopila las Memorias del I Simposio de Pensiones: “Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones: Reformas necesarias en una economía con alta informalidad”, realizado el día 8 de abril de 2019, en las instalaciones de la Universidad Indoamérica, sede Quito.

El objetivo de dicha jornada fue reflexionar sobre la situación del sistema de pensiones en Ecuador. Para ello se requirió abordar una aproximación al funcionamiento del mercado laboral, teniendo en cuenta los elevados índices de informalidad que ahora prevalecen, así como una evaluación de las normas actuales y de los mecanismos de coordinación entre instituciones responsables, directa o indirectamente, de su desarrollo e implementación. Tras una panorámica general de la situación de los sistemas públicos de pensiones en países europeos, presentada por Juan Francisco Jimeno, del Banco de España, que permitió establecer las principales bases del análisis, se presentaron resultados de investigaciones recientes que analizan la situación de Ecuador y posibles reformas a considerar en el futuro, por parte de investigadores nacionales.

En esta primera versión del Simposio se incluyeron investigaciones más allá del punto de vista actuarial, se evaluaron los efectos de un sistema de pensiones en la economía y en la salud. Además, se realizó una mesa redonda para intentar buscar soluciones a las cuestiones de ¿cómo debería estar estructurado un sistema de pensiones?, ¿Cómo debería ser el cálculo de las pensiones?, entre otros, así como también intentar crear conciencia de las implicaciones del sector informal para la protección social.

Así, la recopilación de esta información pretende ser un documento de consulta, particularmente para los hacedores de política, sobre todo ahora que el país está en una campaña de diálogo para llevar a cabo reformas en la seguridad social. Se trata también de abrir un espacio en el cual se presente, se debata y se difunda el conocimiento construido en Ecuador y, con ello, animar a otros profesionales a interesarse en la investigación y también a participar en futuros eventos.

Las memorias se han estructurado siguiendo el orden de presentación de las ponencias en el programa del Simposio.

Agradecemos a todos los ponentes que participaron en este evento y que aportaron con sus conocimientos y experiencia para dar cuenta de la investigación en Economía de las Pensiones.

Coordinador del Simposio
Director ESTec
Universidad Indoamérica



Panorámica de sistemas de pensiones: La situación Europea

Nombre del participante: Juan Francisco Jimeno

Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá y Doctor en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

En la actualidad es Economista Titulado del Banco de España. Es investigador asociado del CEPR (Center for Economic Policy Research) y del IZA (Institute for the Study of Labor). Ha sido Profesor de Economía en la London School of Economics y en la Universidad de Alcalá, e investigador de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Ha publicado artículos sobre temas económicos en numerosas revistas académicas nacionales e internacionales.

E-mail: juan.jimeno@bde.es

Tipo de presentación: Keynote Speaker



Fecha de recepción: 1 de abril de 2019

Fecha de aceptación: 6 de abril de 2019

RESUMEN

Los sistemas públicos de pensiones de la mayoría de los países se conciben como un mecanismo para proporcionar rentas de sustitución en caso de determinadas contingencias (vejez, incapacidad laboral o enfermedad, viudedad, orfandad). Mayoritariamente, estos sistemas se organizan bajo los principios de reparto (los beneficios de cada cohorte de jubilados se financian con las cotizaciones sociales de los trabajadores) y de prestación definida (dichos beneficios dependen del historial laboral del jubilado que los recibe). Adicionalmente a estas prestaciones contributivas, los sistemas públicos de pensiones incluyen un pilar asistencial con el objetivo de eliminar la pobreza durante la ocurrencia de dichas contingencias en el caso de personas que no acceden a las prestaciones contributivas y que no disponen de fuentes de renta alternativas para cubrir las necesidades básicas. En este segundo caso, los beneficios se financian mediante los impuestos generales. Un tercer pilar, habitual en muchos países y frecuentemente voluntario, es el de los fondos y planes de pensiones que, con capitalización financiera y contribución definida, permiten acumular recursos para acceder a rentas vitalicias que proporcionen un seguro contra la longevidad.

En España, el sistema de pensiones sigue a grandes rasgos este diseño en tres pilares. En la situación actual, el gasto en pensiones contributivas es del 10% del PIB, en pensiones asistenciales, del 1% del PIB y los capitales acumulados en fondos de pensiones alcanzan alrededor del 14% del PIB. El acceso a los servicios de salud es universal y se mantiene separado de la Seguridad Social siendo financiado por impuestos generales.





Debido a la presión demográfica y al mantenimiento de elevadas tasas de sustitución (la relación entre pensiones y salarios durante la vida laboral), el sistema contributivo de pensiones tiene un déficit actual del 1% del PIB que, bajo todas las proyecciones y en ausencia de reformas, se incrementaría en varios puntos porcentuales en las próximas décadas. Dicho déficit se está cubriendo mediante créditos a la Seguridad Social que, dada la baja probabilidad de que sean devueltos, en la práctica suponen subsidios a las pensiones contributivas pagados con impuestos generales, vulnerándose así el principio de la separación de fuentes de financiación.

Las reformas necesarias para restaurar la sostenibilidad financiera del sistema contributivo de pensiones pasan necesariamente por una reconsideración de dichas tasas de sustitución (mediante incrementos de la edad de jubilación y cálculo de beneficios más acorde con los recursos disponibles). Estas reformas deben tener en cuenta criterios de equidad inter e intra-generacional que, en la actualidad, no reciben suficiente atención en los debates políticos sobre la reforma de las pensiones.



Efectos del Sistema de pensiones Ecuatoriano (actual y reformas) en la economía

Nombre de la participante: Margarita Velín Fárez

Ingeniera en Ciencias Económicas y Financieras por la Escuela Politécnica Nacional y candidata a Doctora en Economía y Gestión Empresarial por la Universidad de Alcalá.

Ha trabajado en el Instituto de Estadística y Censos en el área de investigación, y participó como una de los fundadores de la primera revista científica de análisis estadístico indizada del Ecuador, Analitika. También trabajó en el Banco de Fomento en la Subgerencia de Riesgo Estructural. Ha publicado y ha presentado sus trabajos de investigación en conferencias y seminarios a nivel nacional e internacional.

E-mail: m.velin@outlook.com

Tipo de presentación: Ponencia



Fecha de recepción: 2 de abril de 2019

Fecha de aceptación: 6 de abril de 2019

RESUMEN

Para analizar los efectos de un sistema de pensiones en la economía es necesario primeramente analizar los factores demográficos y de mercado laboral. Antes de pasar a evaluar el sistema actual de pensiones de Ecuador y de posibles reformas que se podrían tomar en el futuro, se presenta una descripción de dichos factores. La tasa de crecimiento poblacional ha venido decreciendo a un ritmo acelerado desde 1960. Este fenómeno llevará a cambiar la estructura de la pirámide poblacional, que en 2050 ya no tendrá la forma de pirámide. Este comportamiento es un reflejo de la caída de la tasa de fertilidad, que a pesar de tener valores más altos de la región y que países Europeos, en 2060 se proyecta que convergerá a los mismos valores de éstos (cerca de 2). A esto se suma la esperanza de vida en crecimiento que afectará la ratio de dependencia, donde para un sistema de Reparto como el ecuatoriano, es un tema bastante preocupante. En cuanto al mercado laboral, la tasa de empleo adecuado tiene valores de alrededor del 30%. Este fenómeno provoca que la cobertura de la seguridad social contributiva sea muy baja. Sin embargo, la tasa de cobertura de los pensionistas está creciendo. Todos estos factores hacen que el balance financiero del sistema esté en riesgo y que el 40% del aporte del Estado no sea suficiente en los próximos años. Bajo este escenario, se evidencian reformas urgentes. Así, utilizando un modelo de equilibrio general computable con generaciones solapadas, calibrado para la economía ecuatoriana, se evalúan los impactos de eliminar dicho 40% y de reducir la tasa de sustitución en el bienestar económico y en las variables macroeconómicas.

Las principales conclusiones de la presente investigación son que el sistema ecuatoriano es muy generoso y tiene una de las tasas de sustitución más altas del mundo, que traen pérdidas en el bienestar económico y reducción del crecimiento económico. Así mismo, el mercado laboral tiene un elevado nivel de informalidad, que requiere de políticas bastante agresivas para mitigar la insostenibilidad del sistema de pensiones contributivo, reducir desigualdades y mejorar la calidad de vida de todos los adultos mayores y de las futuras generaciones. El 40% podría utilizarse para financiar cotizaciones en lugar de las prestaciones.



Efectos del incremento de edad de retiro sobre la salud: ¿Qué puede aprender Ecuador de la Evidencia Latinoamericana?

Nombre del participante: José Luis Castillo

Economista de la ESPOL. Maestrías en economía y políticas públicas en la Universidad de Chile. Posgrado en Tilburg University.

Candidato a doctor en el programa de políticas públicas de la RAND Corporation en California.

Es catedrático e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la ESPOL.

Ha sido consultor en el Ministerio del Trabajo y analista en el Ministerio de Hacienda de Chile, Ministerio de Industrias en Ecuador. También ha realizado consultorías para el BID, Banco Mundial y Dirección Nacional del Registro de Datos Públicos de Ecuador.

Email: icastill@espol.edu.ec

Tipo de presentación: Ponencia



Fecha de recepción: 2 de abril de 2019

Fecha de aceptación: 6 de abril de 2019

RESUMEN

El trabajo analizó cuál es el efecto en la salud (se enferma o no) de un incremento en la edad de retiro. La investigación lo hace para el caso Chileno y luego para Latinoamérica.

El sistema de pensiones Chileno es uno de capitalización individualización. En teoría no hay déficit. Las mujeres tienen más lagunas previsionales por contribuir menos años, pero viven más. En promedio reciben el 50% de la pensión de los hombres. Se hicieron reformas para mejorar esta situación en el año 2008, que consistió en robustecer el pilar solidario, es decir, por ejemplo una persona que no recibía una pensión ahora recibiría medio salario mínimo aproximadamente, y los que recibían muy poco, ahora recibirían un subsidio que les hace recibir un 30-40% más de lo que deberían recibir por sus propios recursos. Uno de los requisitos para recibir este beneficio era estar dentro del 60% más pobre.

En el modelo econométrico se tiene el típico problema: correlación vs causalidad. La regla de oro para resolver este problema es con experimentos, donde se clasifican grupos y éstos son estadísticamente comparables. Utilizando variables instrumentales separa lo que es correlación de lo que es causalidad. Utilizó los datos de sección cruzadas repetidas correspondiente a dos años antes y años después de la reforma, 2003 y 2006 (años sin reforma) y 2009 y 2011 (años con reforma).

En el primer trabajo la variación aleatoria y exógena que no dependió de las características de los chilenos fue dicha reforma. La otra variable exógena es la edad de retiro de cada país.

Utiliza tres instrumentos para separar los grupos: 1) la edad de jubilación (60 años); 2) test de elegibilidad (60% más pobre) – el explota este instrumento donde socioeconómica las personas son muy similares en el borde; 3) el antes y después de la reforma (modelos de diferencias con regresión discontinua). Adicionalmente, utiliza ecuaciones en dos etapas.

En la primera etapa, utiliza esos instrumentos para ver cómo afectó la reforma a la participación laboral (a que se retire o no). Luego el modelo tiene una probabilidad que la persona esté o no retirada





y eso lo utiliza en una segunda ecuación (modelo biprobit), donde ahora ve el efecto de esa predicción de si está trabajando o no sobre la salud.

Los resultados del primer trabajo mostraron que las personas que se retiran a esas edades tienen una probabilidad de 6% menos de enfermarse o de declararse que no está bien. Estos resultados no se pueden generalizar a toda la población, sino al grupo, donde la reforma les hizo cambiar su decisión de retiro.

Los resultados del segundo trabajo, donde utiliza una base armonizada para el caso de 5 países, son opuestos (pero 5%) al primero. La lectura es que ninguno de los dos es descabellado. La literatura económica y de salud tiene respuestas para estos dos resultados.

El primero se leería que el jubilado al retirarse ya no hace esfuerzo, está en casa relajado, lo cual afecta positivamente a la salud (no se enferma). Mientras que el segundo, tiene la explicación de que cuando la gente se jubila sale de su grupo social y deja a sus amigos de trabajo, se siente más prescindible, entonces hay efectos mentales, de depresión, etc.

Incrementar la edad de retiro no es gratis, puede tener consecuencias negativas sobre lo que se quería resolver.

Finalmente, deja en la mesa: cuáles son los efectos de la discontinuidad que se tiene en Ecuador (que a los 60 años se requiera 30 años de aportaciones y que a los 65 años solo 15). ¿Cuáles son los efectos perversos que genera eso?



Lectura Técnica de los estudios actuariales del IESS con corte 2013

Nombre del participante: Meitner Cadena Cepeda

Matemático por la Escuela Politécnica Nacional. Maestría en ciencias actuariales en la Universidad Católica de Lovaina. Doctor en matemática en la Universidad Pierre et Marie Curie (Paris VI).

Es docente en la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE, Ecuador. Ha trabajado en instituciones y también ha realizado consultorías en TATA, Banco Central del Ecuador, Banco Mundial, Produbanco, FAO-Ecuador, FAO-Venezuela, Asociación de empresas aseguradoras y fondos de pensiones, Contraloría General del Estado (auditoría a los estudios actuariales del IESS con corte 2013), entre otros.

Investigaciones y publicaciones en el campo actuarial.

Email: meitner.cadena@gmail.com

Tipo de presentación: Ponencia



Fecha de recepción: 4 de abril de 2019

Fecha de aceptación: 6 de abril de 2019

RESUMEN

Los informes de los estudios actuariales del IESS con corte diciembre del 2013 disponibles públicamente, adolecen de varias deficiencias técnicas que conllevan sobrestimaciones de los déficits actuariales indicados en dicho informe en ese entonces. El fondo de pensiones, en particular, se lo puede analizar a partir de las hipótesis asumidas respecto a longevidad, tasa de rendimiento, número de cotizantes y salarios. En el caso de la longevidad, Ecuador vive este fenómeno demográfico que provoca mayores necesidades financieras futuras para sufragar poblaciones de jubilados que viven cada vez más, a pesar de ello aquel estudio asumió que tal longevidad es inexistente en el horizonte de estudio.

En cuanto a los rendimientos financieros, ese estudio asumió una tasa que respecto al patrimonio, rara vez ha sido observada en el pasado, motivando la consideración de intereses futuros que difícilmente serían realizables en el futuro. Adicionalmente, ese estudio no considera el riesgo de pérdida al que esas tasas podrían estar expuestas, lo que es contrario a la práctica internacional que considera tasas de rendimiento con volatilidades bajas en el caso de inversiones de recursos de seguridad social.

Respecto al número de cotizantes y a los salarios, las hipótesis asumidas en ese estudio consideraron un escenario laboral promisorio, recogiendo las expectativas del gobierno de ese entonces; esto consistió en suponer incrementos importantes de plazas de trabajo y aumentos progresivos de los salarios, supuestos difícilmente realizables debido a la fragilidad de la economía ecuatoriana.

Utilizando la información disponible en ese informe y tomando hipótesis de un estudio actuarial de la OIT realizado en fechas próximas a diciembre del 2013, se realizan evaluaciones del impacto de estos nuevos supuestos en el déficit actuarial de este fondo. Un resultado adicional de este análisis es la ocurrencia mucho más temprana de este déficit actuarial respecto al año que pronosticó el IESS en su estudio actuarial.



Mesa Redonda: ¿Qué reformas son necesarias en una economía con alta informalidad?

Fecha de recepción: 8 de abril de 2019

Fecha de aceptación: 10 de abril de 2019

RESUMEN

La mesa redonda, moderada por Margarita Velín, arrancó con una presentación por parte un representante de la Dirección del Sistema de Pensiones del IESS, quien corroboró los resultados antes expuestos.

Luego, la discusión se llevó a cabo entre los ponentes y varias personas del público (Ab. Sandra Naranjo del Ministerio de Trabajo; Dr. Santiago García, ex-viceministro de Economía, MSc. Hugo Villacrés, ex-Presidente del Consejo Directivo del IESS). A continuación se presentan las principales conclusiones:

Importancia de los datos del Sistema de Pensiones y de investigación

De acuerdo a la Ley de Seguridad Social, el IESS tiene impedimento para entregar información de histórico laboral de una muestra representativa (como lo maneja el INEC) que permita hacer las investigaciones necesarias; para lo cual la Procuraduría tendría que pronunciarse, pero está abierto para recibir pedidos de información concretos.

España tiene la muestra continua de vidas laborales que comprende a un 4% (la confidencialidad se respeta completamente) de los trabajadores. Este tipo de datos para el análisis de situación del mercado laboral y para comprender cómo funciona el sistema de pensiones es fundamental e imprescindible. Este tipo de datos hay que facilitar a los investigadores, quienes son los que están más capacitados para tratar este tipo de información. Hay que insistir. La información estadística sobre el sistema de pensiones es fundamental.

Un comité de expertos, con académicos que discuten con sustentos, puede presentar propuestas menos ideologizadas y más sustentadas por la evidencia empírica. Aquí el espacio para los dogmas es muy y no hay cabida para los “creo”.

Sin investigación detrás, sin datos, el Acuerdo Nacional que está llevando el IESS se va a quedar corto en el impacto. Una sugerencia que se presentó es que el IESS cree fondos de investigación para temas que considere críticos para reformas y que ponga a competir a Universidades e investigadores.

Reformas paramétricas: edad de jubilación

En España, la transición de reforma de edad de jubilación se introdujo en 2011. Se aprobó incrementar gradualmente al ritmo de un trimestre por año, pero se mantuvo la de 65 años si había contribuido 35 años o más. Por ejemplo, en el 2012 la edad de jubilación era 65 años y un trimestre (4 meses).





Este tipo de políticas discriminatorias generan distorsiones y discontinuidades en el cálculo de prestaciones. Así, un sistema debería permitir a las personas escoger su edad de jubilación, pero obviamente debe tener correspondencia actuarial con lo que ha cotizado.

Juan Francisco cree que esto de tener puntos de pensiones diferentes en función de la edad y de las contribuciones genera distorsiones que no está justificado, ni desde el punto de vista económico, ni desde la igualdad intra-generacional.

Aquí Margarita Velín presentó una evaluación del actual sistema y de varias propuestas para reducir la desigualdad intra-generacional, donde deja claro que la fórmula actual de cálculo genera la mayor desigualdad y también una tasa de reemplazo de las más altas del mundo.

Reforma estructural: caso España

En 2013 se realizó una reforma en España, que estuvo sustentada en un informe de Comité de Expertos. Ésta incluyó un factor de sostenibilidad como el de Alemania y un cambio en el mecanismo de revalorización de las pensiones (antes se lo hacía con el IPC). En el primer caso consistió en que cada 5 años se haría un cálculo de la esperanza de vida, y en función de ésta la pensión se ajustaría— disminuiría porque la esperanza crece. En el segundo caso, se planteó que mientras existiera un déficit en el sistema contributivo, la pensiones se revalorizarían en función de una fórmula que tiene que ver con el déficit, como mínimo 0.5%. Sin embargo, cuando la inflación se disparó, pasó de -0.4% al 1%, se suspendió en 2017, junto con la de factor de sostenibilidad.

Cuando se habla de reformas, generalmente a los derechos adquiridos no se les considera. Sin embargo, cuando los problemas son tan serios y cuando se tiene en cuenta la equidad intrageneracional, se llega a la conclusión de que los jubilados actuales también deberían contribuir de alguna manera al ajuste. Por eso en España, en la propuesta incluyeron el índice de revalorización.

Informalidad, salario mínimo indexado a pensiones y universalidad

La informalidad debe ser un objetivo fundamental, con un mercado laboral con menos barreras. Aquí, Juan Francisco coincidiría con la OIT, que la pensión no debería estar ligada al salario mínimo, pues generaría informalidad sí o sí. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su publicación “Guía sobre políticas en materia de salario mínimo”, advierte sobre los peligros de usar el salario mínimo para fines de indexación, específicamente para las prestaciones de seguridad social. En particular, dice:

“Si bien es cierto que estos nexos pueden revestir un cierto interés, por diversas razones, conllevan el riesgo de que la seguridad social incurra en aumentos de costos potencialmente insostenibles cuando el salario mínimo se ajuste al alza. Si el mínimo se incrementa más rápido que los salarios medios con el fin de reducir la desigualdad salarial, el gasto del sistema de la seguridad social termina por crecer más rápido que su base de ingresos, la cual depende de la evolución de los ingresos reales”.

El empleo independiente va a seguir creciendo porque las nuevas tecnologías lo favorecen.





La gente va a cambiar mucho de trabajo, la vida laboral va a ser muy inestable y muy probablemente el peso de los salarios en la producción disminuya como consecuencia de las nuevas tecnologías, por lo cual se cree que va a ser necesario ampliar las prestaciones universales.

En los países desarrollados se habla de renta básica garantizada. La visión de seguridad social es una transición a una renta básica, que tiene sus problemas, pero la tendencia es que se equilibre.

La mejor arma contra la informalidad es la educación y es la educación básica. En Ecuador es natural que surja este fenómeno (alta informalidad), donde hoy todavía se habla de escuelas uni-docentes y donde los resultados recientes de PISA no han mejorado.

Regresividad y finanzas públicas

Se ha observado que las políticas sociales, tanto en Ecuador como en Colombia, en lugar de disminuir las desigualdades, las aumentan, porque no están bien diseñadas. Hay un grado de desigualdad que es auto-infringido. Para un buen diagnóstico se requiere información, estudios, datos, etc.

El diagnóstico y cuáles son las necesidades están claras y que hay una capacidad técnica suficiente para abordar estos problemas. Entonces la cuestión es ¿por qué no se llevan a cabo las reformas necesarias?

Cuando se analizan las finanzas públicas, se toman en consideración el ingreso, el gasto y el financiamiento. En Ecuador no hay espacio para el financiamiento. Ahora se analizan los ingresos tributarios: directos e indirectos (IVA, ICE, etc.) y gastos (remuneraciones a empleados públicos).

Hay que hacer una reforma tributaria integral y el simposio ha dejado planteado que el 40% del subsidio a las pensiones hay que revisarlo bien, dado que hay nuevos elementos de juicio que no han sido debatidos antes en el país. En el debate nacional solamente se han quedado en la garantía del derecho a una pensión, pero que no se ha visto la contrapartida de lo que significa para la sociedad ecuatoriana un esfuerzo de esta naturaleza.

En el tema de previsión para trabajadores, los gobiernos no han dado un manejo adecuado de las finanzas públicas.

Finalmente, los subsidios al sistema de pensiones de FF.AA. y policías también son importantes, pero en el Simposio no se lo ha analizado, esto se deja para el futuro.

