



Organización
Internacional
del Trabajo



COVID-19
RESPUESTA

► La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS

► OIT Países Andinos



Organización
Internacional
del Trabajo

► **La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

La pandemia COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS¹

► 1. Antecedentes

Los efectos de la pandemia COVID-19 se han expandido alrededor de todo el mundo, tanto en su dimensión sanitaria, social, y económica. Estos efectos, obligan a revisar las proyecciones e indicadores de crecimiento económico, de estructura de mercado laboral y variables de carácter social.

El nuevo escenario que plantea la pandemia, invita a reflexionar sobre la afectación o impactos que esta nueva coyuntura tiene sobre los sistemas de protección social. En abril de 2020, la Oficina de la OIT para los Países Andinos, en colaboración con la Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos (PFACTS) del Departamento de Protección Social, publicaron la *“Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del IESS”*, enmarcada en el Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social que se mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Las conclusiones de esa valuación, se han visto en la necesidad de ser revisadas a partir de los efectos producidos por la pandemia COVID-19, dejando como resultado la presente nota técnica, que expone, en primer lugar, los principales shocks externos e internos que ha sufrido la economía ecuatoriana fruto de la pandemia y el contexto mundial de caída de los precios de los principales commodities, al tiempo de exponer las actuales condiciones de las finanzas públicas y los retos, principalmente en términos de brechas de financiamiento, que se presentan para enfrentar adecuadamente la actual crisis de carácter sanitaria, social y económica. En segundo lugar, se exponen los resultados en la sostenibilidad del régimen de invalidez, vejez y muerte del IESS (IVM), al simular dos escenarios; uno de recuperación lenta de la crisis y otro de rápida recuperación. Cabe mencionar, que estos resultados podrían estar sujetos a revisión, según la evolución observada de la pandemia y la recuperación económica que el país pueda enfrentar. La última sección, presenta las principales reflexiones.

► 2. La pandemia COVID-19: impactos macroeconómicos, fiscales y laborales

Ante la pandemia COVID-19, la gran mayoría de países han reaccionado activando paquetes de impulso fiscal con el objetivo de mitigar y contener los efectos macroeconómicos del confinamiento. En este sentido, la economía ecuatoriana tiene al menos cinco características únicas, que hacen que su respuesta sea limitada.

¹ La coordinación del trabajo estuvo a cargo de Fabio Durán, Sergio Velasco y Pablo Casalí, en un esfuerzo conjunto entre la Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos del Departamento de Protección Social (PFACTS), la Oficina de la OIT para los Países Andinos y la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS (DAIE). La presente nota fue elaborada por Fabián Vallejo, David Jaramillo y Andrés Acuña-Ulate, funcionarios de la OIT. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este trabajo incumbe exclusivamente a las personas antes mencionadas y su publicación no significa que la OIT las comparta.

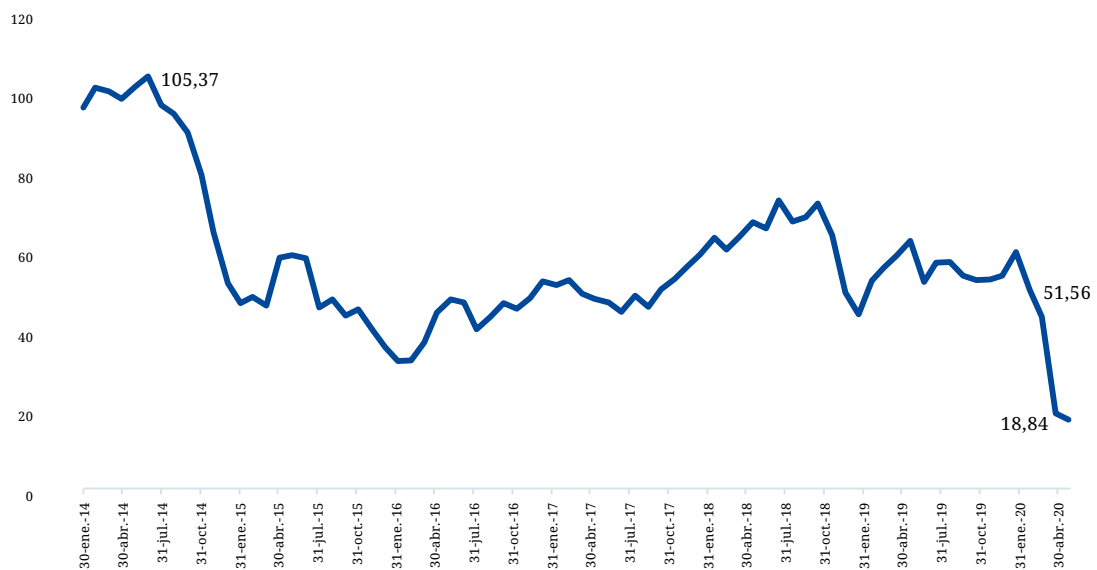
En primer lugar, no posee espacio fiscal, en el sentido de que viene acumulando por varios años recurrentes déficits fiscales. Por otro lado, no posee ahorros fiscales, en términos de algún mecanismo de cobertura ante contingencias como la drástica caída del precio del petróleo. Así también, es un país dolarizado, por lo cual su política monetaria es limitada y la forma de expandir su oferta monetaria primaria es mediante la atracción de dólares desde el exterior. En este contexto, el nivel de reservas internacionales en el Banco Central del Ecuador se ha visto afectado por la disminución abrupta de exportaciones, puerta de entrada directa de dólares frescos a la economía. Y finalmente, a pesar de la necesidad de atraer dólares hacia la economía, el indicador de riesgo país es 24 y 12 veces más alto que el de sus vecinos Perú y Colombia, respectivamente; quienes, a su vez, recurren a la depreciación de sus monedas con el fin de hacer más competitivas sus exportaciones.

a. Impacto macroeconómico exógeno

La exigente situación económica que enfrenta el país tiene sus inicios en el evento de brote y extensión del contagio de la pandemia COVID-19 en China, producido en enero 2020. Al ser el país asiático un catalizador de la economía global, esta enfermedad generó expectativas de una menor demanda, o incluso recortes en demanda de crudo de China; con lo cual los precios del petróleo en almacenamiento y en producción, tanto en el presente como el futuro, han sufrido una caída histórica (gráfico 1), llegando incluso a cotizarse el 20 de abril del 2020 en precios negativos (Bloomberg, 2020). A este entorno se sumó la reciente guerra de precios entre los principales productores de petróleo mundial.

► Gráfico 1

Evolución del precio del crudo WTI



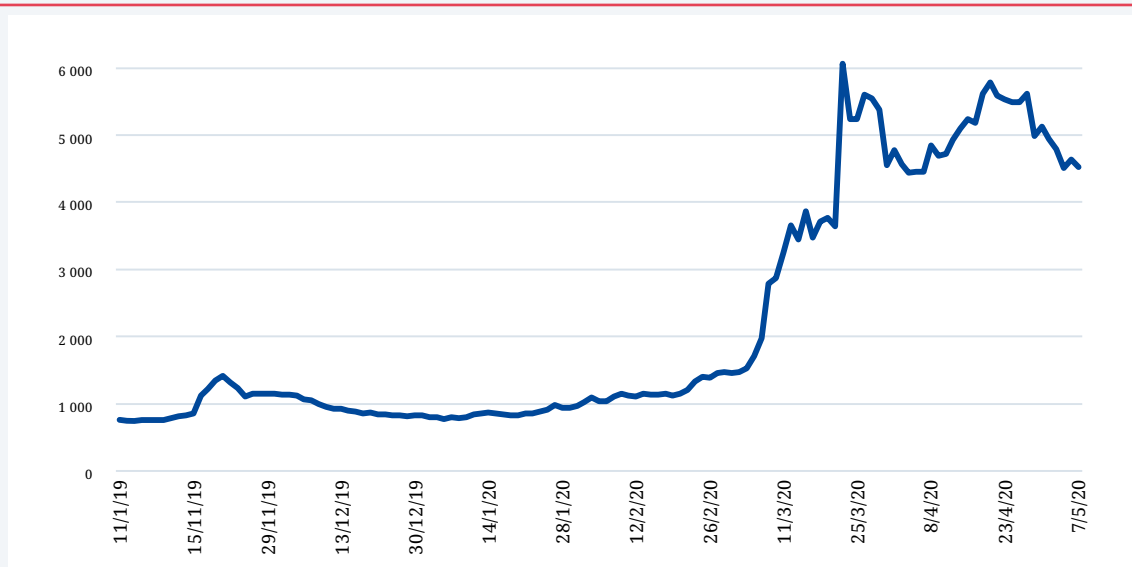
► Fuentes: Bloomberg.
Nota: Los valores corresponden a la cotización de cada día.

La precipitada y constante caída del precio del petróleo, sumado a las medidas de confinamiento mundial que implican necesariamente una reducción del consumo y, por lo tanto de la demanda de productos de exportaciones ecuatoriano eleva riesgos macroeconómicos, tanto en términos externos, como fiscales, financieros y monetarios, los cuales afectarán la posición neta de la balanza de pagos, el stock de reservas internacionales y el resultado de las operaciones del sector público, mediante un incremento en el déficit.

Concurrentemente a los riesgos y amenazas externas e internas, el financiamiento externo mediante los mercados internacionales ha significado también uno de los shocks de la economía ecuatoriana, debido a que el indicador del riesgo país se ha incrementado a niveles históricamente altos, relacionado en gran parte con la reducción del precio de petróleo y la caída de los precios de los bonos soberanos en los mercados internacionales. Específicamente, el EMBI (Emerging Market Bond Index por sus siglas en inglés), que pasó de 3648 puntos básicos al cierre del 20 de marzo, a ubicarse en 6063 puntos básicos el día 23 de marzo, presentando un incremento de 66% (Ámbito, 2020). Este salto se dio como consecuencia del contexto político interno, particularmente por la solicitud de la Asamblea Nacional hacia el ejecutivo de suspender temporalmente el pago de la deuda externa mientras dure la emergencia por la pandemia COVID-19.

► Gráfico 2

Evolución del riesgo país Ecuador



► Fuentes: Bloomberg.

Al cierre del día 7 de mayo, el EMBI para Ecuador se ubicó en 4528 puntos básicos (Ámbito, 2020). Comparando con países de la región como Perú y Colombia, quienes presentan un riesgo país en el orden de los 187 y 369 puntos básicos, respectivamente, se aprecia que Ecuador tiene dificultades relevantes para acceder a financiamiento externo en los mercados primarios, y que, por tanto, los recursos de organismos multilaterales o créditos bilaterales son la opción principal para el momento que atraviesa la economía ecuatoriana.

b. Actividad económica y empleo

La caída en la demanda externa y las implicaciones del confinamiento, incidirán en el decrecimiento de la actividad económica total; que según las proyecciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, estarían en el orden del -6,5% (2020). Al mismo tiempo, durante el mes de abril Ecuador suspendió sus exportaciones de petróleo debido a una ruptura en dos de los tres oleoductos que transportan el crudo desde la región amazónica hacia las costas del pacífico².

² Para más información: <https://www.larepublica.ec/blog/economia/2020/04/09/ecuador-suspende-exportaciones-petroleo-ruptura-dos-oleoductos/>

La situación económica es aún más compleja por la apreciación del dólar, lo cual incrementa el tipo de cambio real y torna las exportaciones menos competitivas, así como la reducción de demanda de los principales productos no petroleros de exportaciones en sus principales mercados. En suma, se prevé un importante deterioro de la balanza comercial, la balanza de rentas y servicios, y la disminución de ingreso por concepto de remesas netas.

En lo que respecta al empleo, según proyecciones expuestas por el Ministro de Economía y Finanzas en su comparecencia en el pleno de la Asamblea Nacional el 15 de abril del año en curso³, más de 500 mil personas podrían entrar al desempleo, lo cual implicaría que la tasa de desempleo se registre entre 9% y 10%. Por otro lado, respecto de la informalidad se prevé que al menos 233 mil personas se trasladen a una condición de trabajo en el sector informal.

c. Impacto fiscal

Hasta la presentación de esta nota técnica, ni el Ministerio de Economía y Finanzas ni el Banco Central del Ecuador han publicado oficialmente la programación fiscal anual o cuatrianual considerando los efectos negativos de la pandemia COVID-19. Sin embargo, en la comparecencia del Ministro de Economía y Finanzas ante la Asamblea Nacional antes mencionada, se dio a conocer las primeras estimaciones realizadas por esa cartera de Estado.

Se prevé que la pandemia genere al menos cuatro tipos de efectos en las operaciones del Sector Público No Financiero, especialmente en el Gobierno Central: i) disminución de ingresos fiscales; ii) aumento de gastos para atención de la emergencia sanitaria; iii) caída de fuentes de financiamiento previamente identificadas y; iv) renuncia de ingresos o aumento de gastos para proveer de alivios fiscales y medidas que protejan y mantengan el empleo.

Sobre la caída inicial de ingresos, el Ejecutivo estima que el tamaño de la disminución sea no menor a USD 7036 millones (7% del PIB) respecto a lo presupuestado en la Proforma 2020. Hacen parte de esta disminución USD 2577 millones de ingresos petroleros⁴, USD 1862 millones de ingresos tributarios menos provocados por la caída en la actividad económica y USD 2597 millones debido a que con las condiciones económicas mundiales la presupuestada monetización de activos tiene un alto riesgo de incumplimiento, así como algunos ingresos por autogestión de algunas instituciones públicas.

Respecto al incremento de gastos o alivios tributarios, el Gobierno ha anunciado que su paquete de respuesta fiscal podría llegar a sumar USD 558 millones (0,5% del PIB), destinados a la inversión para aumentar la capacidad de respuesta del sistema de salud pública, y ampliar la cobertura de protección social a poblaciones vulnerables que no contaban con ningún beneficio al momento de decretarse la emergencia sanitaria, en los denominados Bonos de Protección Familiar por Emergencia.

El tercer efecto, relacionado con la identificación de fuentes de financiamiento, se refiere a la no concretización de operaciones de mercado por la disminución del precio del petróleo, que en muchas de las ocasiones sirve como indicador colateral para ciertos créditos. En este mismo sentido, la caída en los precios de los bonos genera la activación de cláusulas contractuales de operaciones al margen, mediante las cuales se compensa la pérdida de valor nominal de los bonos con dinero en efectivo, lo que a su vez implica una erogación de recursos fiscales al exterior.

Finalmente, un cuarto y último efecto se refiere al posible gasto fiscal adicional relacionado con el relajamiento de restricciones de liquidez por parte de las empresas, así como incentivos monetarios, con la finalidad de proveer de liquidez a las empresas en razón de cuidar al máximo posible los empleos formales. Este monto, según el Ministro de Economía y Finanzas podría ascender a USD 1 900 millones (1,9% del PIB).

³ <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/15/nota/7814325/ministro-martinez-explica-que-ecuador-tendra-caida-7000-millones>

⁴ El Ejecutivo realizó su presupuesto basado en un precio por cada barril de petróleo de USD 51,30.

En conclusión, el déficit fiscal para 2020 que se proyectaba inicialmente en USD 3384 millones (3,3% del PIB), se incrementaría al menos a USD 8752 millones (8,7% del PIB). Al mismo tiempo, al incrementarse las necesidades de financiamiento, el reto actual de los hacedores de política económica se encuentra en la identificación de nuevas fuentes de financiamiento del déficit. Según las declaraciones del Ministro de Economía y Finanzas, se han identificado, al menos, USD 3369 millones de financiamiento adicional por la emergencia sanitaria, principalmente relacionado con deuda proveniente de China y Organismos Internacionales. Sin embargo, todavía se encuentra pendiente la tarea de identificar USD 3800 millones adicionales, sumado a que se ha expuesto que se necesitarían otros USD 4000 millones para financiar medidas de oxigenación crediticia para el sistema financiero y las empresas, así como la creación de programas de empleo.

► 3. Efectos de la pandemia COVID-19 en la sostenibilidad del régimen de invalidez, vejez y muerte del IESS

El impacto de la pandemia COVID-19 en las proyecciones del PIB real, en el espacio fiscal del gobierno y en la estructura del mercado laboral, reflejado, principalmente, en el aumento de la tasa de desempleo y en los niveles de informalidad, inciden en un aspecto fundamental que afecta la sostenibilidad del régimen de invalidez, vejez y muerte del IESS; la disminución de la población de afiliados activos del Instituto, con su correspondiente reducción de la masa salarial.

Según los registros administrativos del Instituto, entre el mes de marzo y abril del presente año, se ha registrado una disminución de la población activa total de 112 083 afiliados. La Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del IESS (DAIE) ha estimado que para el año 2020, la población activa tendrá una reducción del 7% en comparación con el año 2019. Esta reducción, afecta los niveles de la masa salarial, que para el año 2020 se ha estimado una reducción del 17% respecto de los niveles registrados en el 2019.

Con los elementos antes señalados, los escenarios simulados han sido calculados con base en dos supuestos fundamentales calculados por la propia DAIE:

- Reducción de la población de afiliados activos del 7% en el año 2020; y,
- Disminución de la masa salarial de un 17% en el año 2020.

Con estos supuestos, se han construido dos escenarios: i) uno de recuperación lenta de la crisis; y, ii) de recuperación rápida.

a. Escenario 1: recuperación lenta de la crisis

El escenario de recuperación lenta supone que el Gobierno cumple con su aportación equivalente al 40% del gasto prestacional (que por Ley está establecido), la población cotizante se recupera lentamente alcanzando el nivel registrado antes de la pandemia COVID-19 (escenario base, 2018) en el año 2030 (3,7 millones de afiliados) y los salarios pierden tres años de ajustes.

Por lo anterior, la masa salarial disminuye en un 17% respecto a los niveles pre-COVID-19, reduciéndose los ingresos por cotizaciones y, en el largo plazo, disminuyendo también los niveles de las pensiones.

Bajo este escenario el fondo siempre observará resultados negativos entre ingresos y gastos, por lo que a partir de este año (2020) se comenzará a usar la reserva, la cual se agota en el año 2037.

Por su parte, y bajo el supuesto de que el gobierno incumple totalmente su obligación de cubrir el 40% del gasto en los años 2020 y 2021, la utilización de la reserva se aceleraría y se agotaría en el 2027. Más aún, si el Estado no pagara además de los dos años mencionados, en el 2022, las reservas se agotan en el 2023.

b. Escenario 2: recuperación rápida de la crisis

Este escenario supone que el gobierno cumple con su aportación equivalente al 40% del gasto prestacional, que la población cotizante se recupera más rápidamente, alcanzando el nivel registrado antes de la pandemia COVID-19 (escenario base, 2018) en el año 2022 (3,7 millones de afiliados), y de que hay una pérdida de los salarios promedio equivalente al escenario de recuperación lenta.

Bajo este escenario se observan resultados negativos en los años 2020 y 2021, pero en 2022 se vería un leve superávit para continuar así hasta el 2028, año a partir del cual habría resultados negativos, con la consecuente utilización de la reserva que conduciría a un agotamiento de la misma en el año 2040.

Por otro lado, si el Estado no cumple en los años 2020 y 2021 con su aportación del 40% del gasto prestacional, se observarían resultados negativos desde el año 2020 y las reservas se agotarían en el año 2031.

En resumen, considerando que antes de la pandemia COVID-19 el régimen IVM del IESS presentaba, en su escenario base, dos años críticos: en el 2037 año en el cual los ingresos totales no serían suficientes para cubrir los gastos, y en el 2047 momento en el cual las reservas se agotarían, la crisis producida por la pandemia COVID-19, impactaría de diversa manera según la forma en la que el país se recuperaría de la crisis.

De esta manera, podemos observar que, salvo en el escenario de *Recuperación Rápida con cumplimiento pleno del Estado*, en el que el primer resultado negativo se da en el año 2028, los demás escenarios presentan resultados negativos a partir del año 2020. Por otra parte, la reserva se agotará dentro de 7 años (año 2027) en el escenario de *Recuperación Lenta sin aportación del Estado*, dentro de 11 años (año 2031) si se da una recuperación rápida y el Estado no cumple con su aportación y, en caso de que el Estado cumpla con su aportación, la reserva se agotará en los años 2037 o 2040 para los escenarios con recuperación lenta y rápida respectivamente.

► Cuadro 1

Comparación de los escenarios por años críticos

| Escenario | Descripción del escenario | Año crítico de la reserva: primer año de la reserva negativa | Año crítico del resultado: primer año del saldo negativo |
|----------------|---|--|--|
| Escenario base | Escenario pre COVID-19 | 2047 | 2037 |
| Escenario 1 | Recuperación lenta: con aportación estatal | 2037 | 2020 |
| | Recuperación lenta: sin aportación estatal 2020 y 2021 | 2027 | 2020 |
| Escenario 2 | Recuperación rápida: con aportación estatal | 2040 | 2028 |
| | Recuperación rápida: sin aportación estatal 2020 y 2021 | 2031 | 2020 |

Fuente: Proyección preparada por la OIT.

Reflexiones finales

La pandemia COVID-19 ha impactado seriamente en las proyecciones económicas del país, en la reducción del espacio fiscal del gobierno nacional y en el mercado laboral evidenciado en los aumentos de la tasa de desempleo e incremento de los niveles de informalidad. Estos efectos, inciden directamente en la sostenibilidad del régimen IVM del IESS, por cuanto el número de afiliados activos y la masa salarial se ven reducidos.

Los efectos directos en el fondo se visualizan en la pérdida de años de sostenibilidad del mismo, que irían entre 7 (recuperación rápida) y 10 (recuperación lenta) años según la rapidez del país para recuperarse de la pandemia y suponiendo que el gobierno paga total y oportunamente su contribución.

Fortalecer los sistemas de protección social de la mano con políticas activas de empleo, son claves para contrarrestar los efectos de la crisis, en razón de que facilitan el acceso a servicios médicos y mitigan las repercusiones sociales y económicas de esta última, tanto a nivel del consumo de los hogares al proveer una seguridad básica del ingreso, así como a nivel macroeconómico estabilizando la demanda agregada.

Avanzar hacia una política de extensión de la cobertura a través de modalidades más flexibles de afiliación que contengan la disminución de afiliados activos y la masa salarial; y, evaluar la matriz de financiamiento que pueda sostener tanto el fondo de pensiones contributivo del IESS, como el otorgamiento de transferencias monetarias a población vulnerable, buscando fuentes de financiamiento que incrementen el espacio fiscal, son algunas de las iniciativas necesarias para afrontar la crisis.

En el contexto actual, se pone en evidencia, la relevancia que el proceso de construcción conjunta entre los actores sociales facilitado por la OIT tiene, con la finalidad de consensuar los nudos críticos más importantes del IESS y plantear las modificaciones necesarias que garanticen el fortalecimiento y desarrollo sostenible del Instituto. Para tal efecto, resulta imprescindible avanzar hacia la consolidación de la gobernanza del IESS, ante lo cual es urgente atender el fallo de la Corte Constitucional que declara la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, hasta que la Asamblea Nacional dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación.

Así, avanzar a través del órgano electoral competente, en un proceso de transición para la designación de los vocales de empleadores y asegurados, resulta fundamental en el contexto actual, en el que la sostenibilidad económica y social del IESS está comprometida, y por tanto, el fortalecer la participación del gobierno, asegurados y empleadores es, como mínimo, necesaria para construir colectivamente, a través de un proceso de diálogo, los lineamientos de política para alcanzar el fortalecimiento y desarrollo sostenible del Instituto.

El proceso de construcción conjunta, ha puesto a disposición de los actores, diversos productos e insumos que han pretendido fortalecer su participación y generar información de base, que permita avanzar hacia la última etapa del proceso, en la que se prevé construir colectivamente las acciones necesarias que mejoren el desempeño del IESS.

Bibliografía

Ámbito. (08 de mayo de 2020). Obtenido de <https://www.ambito.com/contenidos/riego-pais-ecuador-historico.html>

Bloomberg. (20 de Abril de 2020). B. Obtenido de <https://www.bloomberg.com/quote/CL1:COM>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Dimensionar los efectos del COVID – 19 para pensar en la reactivación*. Santiago de Chile: CEPAL.

Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Propuesta de Fortalecimiento de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)*. Lima: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Valuación Actuarial del Régimen de Salud del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social al 31 de diciembre de 2018*. Mimeo: Departamento de protección Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social al 31 de diciembre de 2018*. Mimeo: Departamento de protección Oficina Internacional del Trabajo.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Centro Corporativo Ekopark
Torre 4, piso 3
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar
Quito - Ecuador

(593) 23824240
<https://www.ilo.org/ecuador>