

1. RESUMEN EJECUTIVO

1.1. Antecedentes

Los sistemas de seguridad social requieren contar con valoraciones actuariales periódicas con el objeto de determinar su viabilidad y el nivel de fondeo de los pasivos actuariales. Si el sistema no está equilibrado se realizan recomendaciones con ajustes o cambios para garantizar la sostenibilidad de los diferentes seguros en el largo plazo.

Es importante comprender cómo están estructurados estos sistemas de previsión social y la naturaleza de las prestaciones. El Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte está establecido bajo un esquema con las siguientes características:

- a) Solidario:** los afiliados activos aportan a un fondo común para financiar las prestaciones de los pensionistas a través de un pacto intergeneracional.
- b) Reparto:** las contribuciones o aportes que ingresan al fondo durante un año sirven para pagar las prestaciones de los pensionistas.
- c) Capitalización colectiva:** es un sistema de financiamiento en el cual las aportaciones periódicas de los afiliados constituyen un fondo, cuyas reservas se invierten para obtener rendimientos financieros que incrementen su patrimonio.
- d) Beneficio definido:** la pensión de retiro, invalidez o muerte se calcula con base a los últimos haberes militares aplicando coeficientes y una base reguladora de los beneficios; es decir, que no depende directamente del aporte efectuado por el afiliado.
- e) Prima media general:** la tasa de cotización al seguro se mantiene constante hasta cuando se reforma el esquema de financiamiento. Es una prima uniforme que no se incrementa por la edad, el tiempo de servicio o el grado.
- f) Tasa de reemplazo:** es la relación entre la pensión de retiro inicial comparada con el último haber militar. Puede ser de dos tipos: la tasa de reemplazo bruta que se calcula sobre el haber militar sin descuentos y la tasa de reemplazo neta que se calcula sobre el haber neto que recibía el militar antes de su retiro. Desde el punto de vista técnico, este indicador permite conocer si la pensión es suficiente ya que, si esta tasa resulta ser del 100% o más, significaría que el pensionista reciba una remuneración más alta que la que venía percibiendo en forma neta cuando era activo, lo que desnaturalizaría el concepto de retiro.
- g) Sostenibilidad:** los sistemas de pensiones deben estar estructurados para garantizar no solamente las pensiones actuales sino también las futuras; por lo tanto, deben efectuarse de manera periódica valoraciones actuariales para establecer el nivel de fondeo de sus pasivos actuariales. De existir un déficit actuarial se deben adoptar correctivos con base en los estudios técnicos para propender a un equilibrio entre el valor actuarial presente de los egresos, ingresos y patrimonio del seguro.

Han existido cambios normativos que, sin duda alguna, han provocado el desfinanciamiento actuarial del sistema de seguridad social. En efecto, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de 1992, a lo largo de los años, ha experimentado significativas reformas. Una de ellas se dio a través de la expedición de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de 2016, que creó un régimen de transición, así como un nuevo sistema de cotización y prestación de coberturas generando un desequilibrio en el sistema debido a la reducción de ingresos y la inclusión de nuevos

beneficios sin el respaldo técnico, ni financiero. Esto generó que exista una distorsión e inequidad en el cálculo de las pensiones de retiro.

Este estudio efectuado por Actuaría Consultores S.A. establece algunos escenarios en los que se modifican una serie de parámetros e hipótesis que contemplan un modelo matemático-actuarial. Una de las variables más importantes es la definición del número de haberes militares que se consideren para el cálculo de la pensión.

1.2. Objeto del estudio

Este estudio tiene por objeto realizar la valuación actuarial con fecha de corte al 31 de diciembre de 2020 y el periodo proyectivo concordante con el régimen de financiamiento de los seguros de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM); Mortuoria, Cesantía, Enfermedad y Maternidad (SEM); Vida y Accidentes Profesionales, administrados por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).

Para el efecto, ACTUARIA ha utilizado la información proporcionada por el ISSFA que incluye información demográfica, salarial, pensional, así como los valores de las diversas cuentas de balance y de resultados de los diferentes seguros administrados por el Instituto que son fundamentales para realizar la estimación de los activos y pasivos actuariales.

El informe presenta un análisis del marco normativo respecto de los cambios producidos en las cotizaciones y en las prestaciones derivadas de las reformas que tuvieron lugar debido a la expedición de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional¹. La consultora no puede emitir ningún criterio jurídico porque no es su especialidad y tampoco está dentro del objeto del contrato. Las valuaciones efectuadas por ACTUARIA y los diversos escenarios permitirán al Consejo Directivo del ISSFA adoptar las mejores decisiones para propender a la sostenibilidad financiera y actuarial en el largo plazo de todos los seguros.

En efecto, para un adecuado entendimiento de la situación actual del sistema de seguridad social del ISSFA, se deben analizar los cambios normativos que han conllevado a un desequilibrio actuarial del seguro del RIM.

Este estudio contempla lo dispuesto en la Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16- IN/21², especialmente en lo referente a garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social del ISSFA, a través de un enfoque técnico, con el objetivo de que no se contemplen beneficios sin el debido financiamiento.

Es por esta razón que este estudio actuarial, de carácter independiente y objetivo, presenta los diversos escenarios posibles para que el sistema de seguridad social pueda funcionar en base a criterios de sostenibilidad, garantizando a largo plazo las prestaciones cubiertas.

Cabe recalcar que el presente estudio servirá de base para la elaboración tanto del régimen de transición como del proyecto de Ley de Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

¹ Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, Asamblea Nacional del Ecuador. Suplemento Registro Oficial 867, Quito, 21 de Octubre de 2016.

² Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16-IN/21, y acumulados de 10 de marzo de 2021, publicada en la Edición Constitucional N° 168 del Registro Oficial de 4 de mayo 2021.

1.3. Aspectos legales y reglamentarios

Constitución de la República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador en su Art. 34 consagra el derecho de todos los ecuatorianos a la seguridad social y la obligación de extenderlo a toda la población:

Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Así mismo, el Art. 32 de la Constitución garantiza el derecho a la salud de todos los ecuatorianos:

Art. 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Por su parte, el Art. 359 de la Constitución establece que “el sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.”

El Art. 360 indica que formarán parte de la red pública “el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado (...)”.

Asimismo, el Art. 368 explica que el “sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social”.

De acuerdo al Art. 370, “la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.”

Finalmente, el Art. 371 detalla que “Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado”.

Es importante mencionar que los artículos de la Constitución citados anteriormente permiten establecer el contexto del régimen especial de seguridad social de las Fuerzas Armadas que considera las contingencias propias de la actividad del militar, dando prioridad a la protección de

la salud con miras a su accesibilidad. Por lo tanto, es indispensable que exista un equilibrio entre las primas del seguro y sus prestaciones, a fin de que las coberturas médicas estén debidamente financiadas. Es así, que lo señalado en el artículo 32 debe entenderse en el sentido de priorizar el criterio de sostenibilidad.

Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

La Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas³ (LSSFA) señala que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) forma parte del sistema de seguridad social y que es un organismo autónomo, con finalidad social, personería jurídica y patrimonio propio.

Es el organismo ejecutor de la Ley y su finalidad es proporcionar la seguridad social al profesional militar, a sus dependientes y derechohabientes, a los aspirantes a oficiales, aspirantes a tropa y conscriptos, mediante un sistema de prestaciones y servicios sociales.

Según establece el Art. 17, el ISSFA concede a sus afiliados las siguientes prestaciones:

- Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye mortuoria
- Seguro de Cesantía
- Seguro de Enfermedad y Maternidad
- Seguro de Vida y Accidentes Profesionales

Así mismo, señala que el ISSFA administrará los Fondos de Reserva y podrá otorgar préstamos quirografarios, ordinarios y de emergencia, préstamos hipotecarios y prendarios, conforme los lineamientos de la Ley.

Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

Según lo establece el Art. 65 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas⁴, los seguros del ISSFA conformarán fondos independientes y autárquicos, que contarán con su propia reserva matemática constituida con sus propios recursos destinados a inversiones que fortalezcan el fondo. Igualmente señala que:

“Sin perjuicio de lo anterior, si el Consejo Directivo luego del análisis de los balances actuariales de cada seguro, estableciera la existencia de excedentes, podrá disponer su reasignación hacia otras prestaciones. El Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte, que incluye mortuoria, únicamente podrá recibir excedentes de otros fondos”.

Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16-IN/21, y acumulados

De acuerdo a la sección 15, párrafo 405 de Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16-IN/21⁵, se declara:

“la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos de los artículos 13, 14, 19, 22, 33, 39, 40, 43, [...] Disposición transitoria Décimo Tercera [...] de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos inmediatos, quedando dichas normas expulsadas del ordenamiento jurídico, de tal manera que entran en vigencia las normas contempladas en los artículos 22, 27, 38, 41, 63, 93, 95, 97 y 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas anterior a la reforma que se deja sin efecto, [...] normas que tienen

³ Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Congreso Nacional del Ecuador. Suplemento Registro Oficial 199, Quito, 28 de mayo 1993, Edición Constitucional del Registro Oficial 168, 04-V-2021

⁴ Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Presidencia de la Republica. Suplemento del Registro Oficial 1007, Quito, 18 de mayo de 2017

⁵ Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16-IN/21, y acumulados de 10 de marzo de 2021, publicada en la Edición Constitucional N° 168 del Registro Oficial de 4 de mayo 2021

que ver con el financiamiento del sistema, así como la equiparación del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública a la seguridad social general.”

“Disponer que el Consejo Directivo del ISSFA y el Consejo Directivo del ISSPOL, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, sobre la base de estudios actuariales actualizados y específicos, preparen un régimen de transición que asegure que no exista un déficit en el sistema y que no se produzca una afectación desproporcionada en los aportes de las y los afiliados, a fin de establecer prestaciones diferenciadas para quienes han estado aportando a la seguridad social especial en función del régimen vigente desde la aprobación de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En dicho régimen de transición se deberá establecer un mecanismo que sea sostenible y con la menor afectación a los aportantes.”

“la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2, 3, 5, 8, 9, 10 y Derogatoria Segunda (en cuanto a la derogatoria de los artículos del 78 al 83 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas) en lo que tiene que ver con la eliminación de servicios sociales de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; [...] 16 y 67 (en lo relativo a la eliminación como beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional) de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con efectos diferidos, de conformidad con lo establecido en el acápite 14 de la presente sentencia sobre los efectos. Por lo indicado, tales artículos estarán vigentes hasta que la Asamblea Nacional apruebe una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y una nueva Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en la que sobre la base de los estudios actuariales se vea la conveniencia de su mantención, reducción o eliminación, de conformidad con los plazos y en los términos previstos en esta sentencia. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.”

“Disponer que los Consejos Directivos del ISSFA [...] contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, en el plazo máximo de 6 meses contados desde la notificación de la presente sentencia, preparen un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas [...], con base en informes actuariales y técnicos actualizados y específicos para dichos proyectos de ley, y con iniciativa, los presenten ante la Presidencia de la Asamblea Nacional para su tramitación. Los sujetos obligados deberán informar a la Corte sobre el cumplimiento de la presente medida de forma trimestral.”

En consecuencia, el Consejo Directivo del ISSFA debe contratar los estudios actuariales y técnicos necesarios previo a la puesta en vigencia de una nueva Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y una Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Adicionalmente, se dispone que el Consejo Directivo del ISSFA, contando con el apoyo de una Comisión Especializada del Ministerio de Finanzas y una Comisión Especializada de la Superintendencia de Bancos, procedan a elaborar proyectos de Ley anteriormente mencionados, sobre la base de los informes actuariales y técnicos necesarios referidos.

Decreto Ejecutivo N° 1569

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1569⁶ de 2 de junio de 2006 se aprueba el nuevo Reglamento de remuneraciones para el personal militar de las Fuerzas Armadas, que comprende el conjunto de remuneraciones, haberes, estipendios y retribuciones establecidos a favor del militar y las normas técnicas, metodologías y procedimientos empleados para retribuir el ejercicio de la autoridad y jerarquía, así como el desempeño profesional del militar. Esta disposición se hizo extensiva al personal en servicio pasivo con la correspondiente mejora de las pensiones a partir de su vigencia.

Decreto Ejecutivo No. 1515

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1515⁷ de 31 de diciembre de 2008 se señala que la base impositiva de aportación sobre la cual se efectuarán las cotizaciones a la Seguridad Social Militar, será el 100% del respectivo haber militar, determinado en el Reglamento de Remuneraciones del Personal Militar de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas.

Además de lo expuesto en párrafos anteriores, para el desarrollo de este estudio son aplicables de manera directa o indirecta los preceptos y normas legales que se citan a continuación:

- Ley de Seguridad Social, Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001, incluyendo sus reformas mediante Suplemento del Registro Oficial 527, 31 de agosto de 2021.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, Registro Oficial 670 de 25 de septiembre del 2002;
- Acta No. 06-02-EXT de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del ISSFA de 8 de julio de 2006, en la que consta la distribución de aportes al ISSFA que permanecen vigentes para el régimen transitorio según las Disposiciones Transitorias de la LSSFA Vigésima, Vigésima Sexta y Vigésima Séptima;
- Reglamento a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 597 de 25 de mayo de 2009, incluyendo sus Reformas de 16 de marzo de 2011;
- Reglamento para el financiamiento de los gastos administrativos del ISSFA, Registro Oficial Ed. Especial 215 de 27 de noviembre de 2014;
- Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, Suplemento Registro Oficial 867, de 21 de octubre de 2016;
- Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, Suplemento del Registro Oficial 660, de 10 de abril de 1991, incluyendo sus Reformas de 21 de octubre de 2016;
- Reglamento para la derivación de usuarios/pacientes hacia prestadores internacionales de servicios de salud, Acuerdo Ministerial n.º 0037 2020 de 22 de julio de 2020, publicado en Registro Oficial Edición Especial 863 de 7 de agosto de 2020.
- Acta No. 21-05 de la sesión ordinaria del Consejo Directivo del ISSFA de 24 de marzo de 2021, en la que consta el conocimiento y aprobación del haber militar promedio general, para el ejercicio 2021;
- Resolución No. 21-06.1 de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del ISSFA de 29 de abril de 2021, en la que se aprueba parcialmente las condiciones y acciones de ejecución inmediata relacionadas con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y su Reglamento General, para aplicación de la Resolución de la Corte Constitucional, en cumplimiento de la Sentencia 083-16-IN/2021 y acumulados.

⁶ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 302 de 29 de junio de 2006

⁷ Publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 498 de 31 de diciembre de 2008

- Resolución No. 21-06.2. de la sesión extraordinaria del Consejo Directivo del ISSFA de 12 de mayo de 2021, en la que se aprueba parcialmente las condiciones y acciones de ejecución inmediata relacionadas con la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y su Reglamento General, para aplicación de la Resolución de la Corte Constitucional, en cumplimiento de la Sentencia 083-16-IN/2021 y acumulados.

Tanto el decreto 1569 como el 1515 son reformas de racionalización de pensiones en función de la equiparación salarial producida en el militar. Ambas pasaron por el control constitucional según las sentencias n.º 021-12-SIN-CC de 07 de junio de 2012, 003-16-SIN-CC de 13 de enero de 2016, y 28-12-IN/19 de 20 de agosto de 2019. Es por este motivo que la Corte Constitucional de la República del Ecuador negó las acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto a estos dos decretos. Se determinó que éstos fueron dictados en conformidad con lo establecido por la Constitución, en cumplimiento de las atribuciones plenas del Presidente de la República.

1.4. Resumen de prestaciones de los seguros

En esta sección se resumen las prestaciones vigentes a partir de la sentencia de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional No. 083-16-IN/21.

1.4.1. Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye mortuoria

El Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM) comprende las siguientes coberturas:

- **El Seguro de Retiro:** consiste en el pago de una pensión vitalicia al asegurado que se separa del servicio activo de las Fuerzas Armadas mediante baja, con un mínimo de veinte y cinco⁸ (25) años de servicio activo y efectivo en la Institución y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

El beneficio también se otorga al militar retirado de forma forzosa que acredita un mínimo de veinte (20) años de servicio activo y efectivo en la Institución y computado de acuerdo con el Art. 112 de la Ley.

- **El Seguro de Invalidez:** ampara al asegurado, en servicio activo, que se incapacita fuera de actos de servicio, por efecto de enfermedad común o accidente no profesional y que cuenta con por lo menos cinco años de servicio activo y efectivo en la Institución. Esta prestación termina con la rehabilitación orgánica-funcional o con el fallecimiento del asegurado.

El Seguro de Muerte: consiste en el pago de una pensión vitalicia a los derechohabientes del asegurado que fallece en servicio activo o del asegurado que fallece en servicio pasivo, con pensión de retiro, discapacidad o invalidez.

- **Mortuoria:** es la prestación que se otorga a los derechohabientes del asegurado fallecido o a sus deudos, destinada a cubrir los gastos que demandan sus funerales cuyo valor es igual a un número determinado de haberes militares promedio del año correspondiente y están destinados a cubrir gastos de funerales.

1.4.2. Seguro de Cesantía

El Seguro de Cesantía protege al militar que se separa del servicio activo mediante la baja y acredita al menos dos años de servicio activo y efectivo en la institución que se hace efectivo por

⁸ En el momento existen bajas a partir de 20 años

una sola vez en un valor equivalente a un factor de ponderación multiplicado por el haber militar a la fecha de la baja y por el tiempo de servicio activo y efectivo, acreditado en la Institución, expresado en años completos.

En el caso de que el asegurado acredite tiempo de servicio como Tropa y Oficial, el valor de la Cesantía se calculará sumando los dos tiempos alcanzados, considerando para ello el haber militar que alcanzó a la fecha de la baja y el factor de ponderación.

1.4.3. Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)

El Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) es la prestación que protege al asegurado en servicio activo y pasivo, sus dependientes y derechohabientes, aspirantes a oficiales y tropa y conscriptos, mediante los siguientes servicios:

- Medicina preventiva;
- Asistencia clínica y quirúrgica;
- Asistencia obstétrica;
- Asistencia odontológica;
- Rehabilitación, órtesis y prótesis;
- Auxiliares de diagnóstico y tratamiento; y,
- Asistencia farmacológica.

El SEM se otorga en las unidades de salud militar de las Fuerzas Armadas y en las particulares, determinadas y contratadas por el ISSFA, donde no existieren o fueren insuficientes las institucionales.

1.4.4. Seguro de Vida y Accidentes Profesionales

El Seguro de Vida y Accidentes Profesionales comprende las siguientes coberturas:

- **El Seguro de Vida:** es la prestación que se origina por el fallecimiento del militar en servicio activo, así como por la muerte del aspirante a tropa, aspirante a oficial y conscripto ocurrida en actos de servicio que consiste en una indemnización destinada a resarcir a los derechohabientes la pérdida del ingreso familiar originada por el fallecimiento.
- **El Seguro de Accidentes Profesionales:** es la prestación destinada a compensar el ingreso del militar que se incapacita por efecto de enfermedad o accidente profesional en actos del servicio que se hace efectivo mediante el pago de la indemnización o pensión de discapacidad.

1.5. Hipótesis actuariales

Las hipótesis actuariales consideradas en el estudio tienen su fundamento en la realidad macroeconómica del país, la composición demográfica de las Fuerzas Armadas y sus expectativas futuras junto con los parámetros y supuestos utilizados que se detallan más adelante. La tabla de hipótesis actuariales fue discutida y aprobada por los miembros del Equipo Técnico del ISSFA mediante Acta No. 3 del contrato No. 2021-48 de 6 de agosto de 2021 y están adaptadas a la estructura demográfica de FFAA, al plan de carrera militar, a las políticas institucionales y a los factores de riesgo relacionados con la mortalidad, rotación, morbilidad e invalidez.

Naturalmente, las obligaciones del Instituto aumentarán por efecto de los incrementos en los haberes militares y en las pensiones, así como por el envejecimiento de la población tanto de activos como de pasivos y pensionistas. Al mismo tiempo, como la determinación de los resultados del estudio se realiza a valor presente, estas obligaciones se verán compensadas por efecto de la tasa de descuento financiero; por lo que las mismas deben reflejar estimaciones razonables y compatibles entre sí, de acuerdo con lo estipulado en la Ley.

La metodología utilizada para la definición de las hipótesis utilizadas se detalla en el apartado 8 de este informe.

1.5.1. Hipótesis financieras:

Tabla 1: Hipótesis Financieras

Parámetro	Situación actual
Tasa de inflación anual	1.47%
Tasa de inflación sector salud	2.18%
Tasa de crecimiento RBU	1.47%
Tasa de incremento del haber militar por años de servicio	1.81%
Tasa ponderada de incremento del haber militar	1.64%
Tasa de crecimiento del haber militar promedio general	0.59%
Tasa de incremento de pensiones	1.47%
Tasa de descuento	5.53%
Tasa de interés actuarial real	4.00%

1.5.2. Hipótesis demográficas:

Tabla 2: Hipótesis Demográficas

Parámetro	Situación actual
Factor de crecimiento de la población de activos	0.90%
Límite máximo de la población de activos	42,000
Edad de entrada de nuevos activos (oficiales)	22 años
Edad de entrada de nuevos activos (oficiales especialistas)	23 años
Edad de entrada de nuevos activos (tropa)	21 años
Grado de entrada de nuevos activos (oficiales)	9
Grado de entrada de nuevos activos (oficiales especialistas)	8
Grado de entrada de nuevos activos (tropa)	19
Haber militar de nuevos activos	Promedio grado de entrada

La dinámica demográfica para el periodo proyectivo concordante con el régimen de financiamiento de los seguros se modela con base en tablas biométricas que determinan los decrementos poblacionales a causa de mortalidad, invalidez, retiro y accidentes profesionales, así como los posibles cambios de estado dados por ascensos de grado militar.

1.6. Resultados actuariales

1.6.1. Escenarios

Se evaluaron 3 escenarios para cada uno de los seguros, los cuales se detallan en la sección 4 de este informe y se enlistan a continuación:

- Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM),
 - Cesantía,
 - Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)
 - Seguro de vida y accidentes profesionales
- Escenario 1: Supuesto de acciones inmediatas y régimen de transición de sentencia de inconstitucionalidad 083-16-IN/21 (normativa vigente).
 - A: último haber militar registrado a la fecha de baja
 - B: promedio de los últimos 48 haberes militares registrados a la fecha de baja
 - Escenario 2: Supuesto de Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En la sección de anexos se detalla la reglamentación de los seguros que estuvo vigente bajo esta Ley.
 - Escenario 3: Supuesto del proyecto de nueva Ley que garantice un sistema de régimen especial de seguridad social militar financiado (sentencia 083-16-IN/21).

1.6.2. Balances actuariales

El resumen de los resultados obtenidos para los distintos escenarios de los seguros son los siguientes:

- Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte (RIM)

Tabla 3: Resumen del Balance Actuarial por Escenarios RIM (miles de USD)

Resultados de la valuación actuarial	Escenario			
	1A	1B	2	3
Patrimonio	757,181	757,181	757,181	957,533
VAP Aportes	4,273,379	4,273,379	2,507,074	4,792,372
VAP Contribución del Estado	13,856,395	12,640,510	14,640,642	9,879,886
Total de Activos Actuariales	18,886,956	17,671,071	17,904,897	15,629,791
VAP Prestaciones	21,803,388	19,875,764	17,791,204	15,405,973
VAP Gasto Administrativo	64,060	64,060	62,359	64,060
Total de Pasivos Actuariales	21,867,447	19,939,824	17,853,563	15,470,033
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial	-2,980,491	-2,268,753	51,334	159,758
Nivel de Fondo	86%	89%	100%	101%
Año de Agotamiento de Reservas	2,031	2,033	Suficiente en el Horizonte de tiempo	Suficiente en el Horizonte de tiempo
Contribución del Estado/Prestaciones	64%	64%	82%	64%
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial como % de los Pasivos	-14%	-11%	0%	1%

Bajo el Escenario actual 1A y 1B existe un déficit actuarial, llegando a un nivel de fondeo de pasivos del 86% y 89% respectivamente. El Escenario 2 presenta una situación hipotética de equilibrio, pero al depender de la contribución del Estado es incierto el cumplimiento de las obligaciones. El Escenario 3 propone un aumento de la aportación para incrementar los ingresos, mientras se propone algunos ajustes a las prestaciones del Seguro del RIM, lo que permite llegar a un nivel de fondeo del 101%, con un superávit de 160 millones de dólares.

- Cesantía

Tabla 4: Resumen del Balance Actuarial por Escenarios Cesantía (miles USD)

Resultado de la valuación actuarial	Escenario		
	1	2	3
Patrimonio	330,384	330,384	330,384
VAP Aportes	1,650,905	687,035	1,350,685
Total de Activos Actuariales	1,981,289	1,017,418	1,681,068
VAP Prestaciones	1,975,724	1,621,567	1,551,425
VAP Gasto Administrativo	24,750	24,750	24,750
Total de Pasivos Actuariales	2,000,474	1,646,318	1,576,175
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial	-19,185	-628,899	104,893
Nivel de Fondeo	99%	62%	107%
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial como % de los Pasivos	-1%	-38%	7%

Bajo el Escenario actual (1) existe un déficit actuarial, llegando a un nivel de fondeo de los pasivos del 99%. El Escenario 2, de igual forma, presenta un déficit con un nivel de fondeo de los pasivos del 62%. Finalmente, el Escenario 3 propone un incremento del tiempo de servicio para acceder al beneficio de 20 a 25 años y una modificación de las tasas de aportación, lo que permite llegar a un nivel de fondeo del 107%, con un superávit de 105 millones de dólares.

- Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)

Tabla 5: Resumen del Balance Actuarial por Escenarios SEM (miles USD)

Resultado de la valuación actuarial	Escenario		
	1	2	3
Patrimonio	271,927	271,927	271,927
VAP Aportes Activos	560,013	468,853	560,013
VAP Aportes Pensionistas	0	0	54,429
Total de Activos Actuariales	831,940	740,780	886,369
VAP Prestaciones	553,393	526,325	543,073
VAP Gasto Administrativo	8,394	8,394	9,447
Total de Pasivos Actuariales	561,787	534,719	552,520
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial	270,153	206,061	333,849
Nivel de Fondeo	148%	139%	160%
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial como % de los Pasivos	48%	39%	60%

El SEM cuenta con superávit actuarial de 270 millones de dólares bajo el Escenario 1, lo que permite su financiamiento y estabilidad en los próximos diez años. Mientras que bajo el escenario 2, al reducir los aportes de los militares activos del ex nuevo sistema, se observa que el superávit

actuarial disminuye a USD 206 millones, con un nivel de fondeo de 139%. Finalmente, al considerar el aporte de los pensionistas se observa que el superávit incrementa en 24% y 62% en comparación al escenario 1 y 2, respectivamente.

Se observa por lo tanto que el nivel de fondeo de pasivos del SEM es del 148% en el escenario 1. Con los supuestos del escenario 2 el nivel de fondeo disminuye a 139% y bajo el escenario 3 el nivel de fondeo es del 160%, lo que ratifica la sostenibilidad del SEM, siempre y cuando se mantengan las condiciones vigentes de rentabilidad y seguridad.

- Seguro de vida y accidentes profesionales

Tabla 6: Resumen del Balance Actuarial por Escenarios Vida y AP (miles de USD)

Resultado de la valuación actuarial	Escenario		
	1	2	3
Patrimonio	14,288	14,288	14,288
VAP Aportes	39,622	122,900	52,829
Total de Activos Actuariales	53,910	137,188	67,117
VAP Prestaciones	58,224	61,979	56,314
VAP Gasto Administrativo	594	594	594
Total de Pasivos Actuariales	58,818	62,573	56,908
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial	-4,909	74,615	10,209
Nivel de Fondeo	92%	219%	118%
Superávit(+)/Déficit(-) Actuarial como % de los Pasivos	-8%	119%	18%

El Escenario 1 mantiene un déficit actuarial a 30 años, los activos, incluido el patrimonio actual, permiten cubrir con el 92% de las obligaciones. Por otro lado, el Escenario 2 con el aporte establecido en la Ley de Fortalecimiento era significativamente mayor, al punto que se generaba una capitalización excesiva del patrimonio y que no es eficiente, considerando que estos ingresos en exceso se podrían destinar a otros Seguros. Finalmente, el Escenario 3 para el Seguro de Vida y Accidentes Profesionales permite garantizar la solvencia en un horizonte de 30 años ya que fondea al 118% los pasivos actuariales, siendo un margen suficiente para la sostenibilidad del Seguro en el tiempo.

1.7. Conclusiones y recomendaciones

1.- Este estudio efectuado por **Actuaría Consultores S.A.** establece algunos escenarios en los que se modifican una serie de parámetros e hipótesis derivados un modelo matemático-actuarial. Una de las variables más importantes es la definición del número de haberes militares que se consideren para el cálculo de la pensión.

Para cumplir con lo establecido en la sentencia de la Corte Constitucional es primordial: a) garantizar la sostenibilidad del seguro en el largo plazo, b) evitar que existan diferencias importantes en el otorgamiento de pensiones, tanto más que existen beneficiarios cuyas pensiones se calcularon en relación con los mejores sesenta haberes militares; y c) que se debería, en nuestra opinión, distinguir en el proyecto de Ley el retiro forzoso del voluntario.

El estudio contempla lo dispuesto en la Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16- IN/21⁹, especialmente en lo referente a garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social del

⁹ Sentencia de Inconstitucionalidad No. 083-16-IN/21, y acumulados de 10 de marzo de 2021, publicada en la Edición Constitucional N° 168 del Registro Oficial de 4 de mayo 2021.

ISSFA, a través de un enfoque técnico, con el objetivo de que no se contemplen beneficios sin el debido financiamiento. Es así, que las medidas propuestas para el escenario 3, se enfocan en alcanzar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

El estudio actuarial elaborado por ACTUARIA, de carácter independiente y objetivo, presenta los diversos escenarios posibles para que el sistema de seguridad social pueda funcionar en base a criterios de sostenibilidad y equidad, garantizando a largo plazo las prestaciones cubiertas.

2.- A lo largo del informe se desarrollaron tres escenarios por cada uno de los seguros valorados, los que se detallan a continuación:

Escenario 1: desarrollado bajo el supuesto de acciones inmediatas y régimen de transición de la sentencia de inconstitucionalidad 083-16-IN/21, con el propósito de sustentar las medidas que le corresponde aprobar al Consejo Directivo, para el régimen de transición a partir del 4 de mayo de 2021. Cabe mencionar que con esta sentencia se restituye a un único régimen de cotización, al personal militar que ha estado aportando a la seguridad social de las Fuerzas Armadas a partir de la reforma introducida por la “Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”.

Escenario 2: desarrollado bajo el supuesto de la Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sobre la cual la Corte Constitucional del Ecuador, emitió sentencia de inconstitucionalidad parcial signada con el n.º 083-16-IN/21 relativa al caso 083-16-IN y acumulados, de 10 de marzo de 2021, notificada al Instituto el 12 del mismo mes y año, publicada en el Registro Oficial en Edición Constitucional n.º 168 de 4 de mayo de 2021. Es importante considerar que este escenario se desarrolla con el propósito de evidenciar los efectos que causó la Ley de Fortalecimiento en la sostenibilidad de los seguros administrados por el ISSFA, ya que de acuerdo a la sentencia no contó con estudios actuariales especializados y específicos para esta reforma que determinen la incidencia de lo propuesto en el financiamiento del sistema. Es así que creó un régimen de transición, así como un nuevo sistema de cotización y prestaciones generando un desequilibrio en el sistema debido a la reducción de ingresos y la inclusión de nuevos beneficios sin el respaldo técnico. Esto generó que exista una distorsión e inequidad en el cálculo de las pensiones de retiro. Por lo tanto, este escenario corresponde a una situación pasada que no se incorpora en los lineamientos propuestos para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social del ISSFA.

Escenario 3: desarrollado bajo el supuesto de recomendaciones al proyecto de nueva Ley que garantice un sistema de régimen especial de seguridad social militar financiado, a partir de su aprobación. Este escenario corresponde al escenario más importante del estudio, puesto que plantea una serie de medidas que procuran garantizar lo dispuesto en la sentencia 083-16-IN/21 referente a garantizar la sostenibilidad de los cuatro seguros valorados, en el largo plazo.

Los lineamientos considerados en cada uno de los escenarios se describen en el apartado 4 de este de este informe y en los apartados correspondientes a los resultados actuariales de las valuaciones de cada seguro.

3.- En el caso del escenario No. 3 se ha considerado que hasta el año 2022 estará en vigencia el régimen de transición de sentencia y que la vigencia de la nueva Ley iniciará a partir del año 2023, esto con el propósito de integrar en los flujos proyectados el efecto de los diferentes parámetros planteados por régimen: Régimen de Transición Sentencia (RTS) y Proyecto de Ley (PL).

Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte - RIM

4.- En el caso del seguro de RIM, los escenarios 1A y 1B se diferencian únicamente en la base de cálculo. En el primer caso, se considera como base de cálculo para las pensiones el haber militar a la fecha de baja, mientras que en el segundo se toma el promedio de los últimos 48 haberes militares.

Escenario 1A: El Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte que incluye Mortuoria, presenta al 31 de diciembre de 2020, una situación de falta de sostenibilidad con un déficit actuarial de USD 2,980 millones, un nivel de fondeo del 86% de los pasivos actuariales y una estimación que las reservas acumuladas a esa fecha de USD 757 millones se agoten en el año 2031. Este seguro tiene un aporte total de 25.95% que se realiza sobre el haber militar mensual del afiliado activo.

En el Escenario 1B, presenta al 31 de diciembre de 2020, una situación de insostenibilidad con un déficit actuarial de USD 2,269 millones, un nivel de fondeo del 89% de los pasivos actuariales y una estimación que las reservas se agoten en el año 2033. Es importante considerar que al modificar la base de cálculo de un haber militar al promedio de los últimos 48 haberes, únicamente se incrementa el nivel de fondeo en dos puntos porcentuales; por lo tanto, se evidencia que para llegar a un nivel óptimo de fondeo (mayor al 100%) es necesario optar por otras medidas que permitan un incremento de los ingresos o una disminución de los egresos.

Sin embargo, estos resultados nos permiten establecer como una medida de sostenibilidad que el cálculo de la pensión de retiro se realice a partir del 4 de mayo de 2021, con base en los cuarenta y ocho (48) últimos haberes militares; de esa manera, se controlará un incremento mayor en la masa pensional. Adicionalmente, el uso de valores promedio permite estimar una base de cálculo más representativa a la situación del beneficiario antes de su retiro, puesto que hacerlo con la última podría significar en algunos casos una distorsión.

5.- Escenario 2: Como se mencionó anteriormente, este escenario se realiza bajo el supuesto de vigencia de la Ley de Fortalecimiento y presenta al 31 de diciembre de 2020, una situación de sostenibilidad con un pequeño superávit actuarial de USD 51 millones y un nivel de fondeo del 100% de los pasivos actuariales. Bajo este escenario la contribución del Estado equivale al 100% a los egresos que no pueden ser cubiertos por aportaciones y rendimientos. Por lo tanto, el patrimonio del Fondo no presenta cambios a lo largo del periodo proyectivo, lo que supone un resultado del periodo nulo cada año.

Es importante señalar que en el Escenario 2, se reduce considerablemente los aportes, por lo que el Estado se haría cargo del 70% de las pensiones pagadas dentro de los primeros años, hasta alcanzar un 89% al 2070. Esta dependencia del Estado constituye un altísimo riesgo para hacer frente a obligaciones futuras.

6.- Finalmente, en el Escenario 3, esto es con la aplicación del Proyecto de Ley y el Régimen de Transición de Sentencia se han considerado los siguientes parámetros para alcanzar un nivel de fondeo de los pasivos superior al 100%.

La base de cálculo utilizada para las pensiones corresponde al promedio de los últimos 48 haberes militares, según lo que se explicó en los párrafos anteriores.

Se plantea la unificación de los Seguros RIM y Vivienda, a partir del régimen de transición que le corresponde aprobar al Consejo Directivo, lo cual posibilita que en el escenario 3 las reservas acumuladas a la fecha de valoración ascienden a USD 958 millones, de las cuales el 26% corresponde al patrimonio del Seguro de Vivienda. Para fines metodológicos, se incluye este rubro en el flujo del año 2020; sin embargo, en la práctica esta transferencia podrá realizarse posterior a la fecha de valoración sin que esto afecte los flujos proyectados. Por lo tanto, se recomienda que se pueda hacer efectiva la transferencia del patrimonio del Fondo de Vivienda al RIM en el Régimen de Transición de Sentencia, que deberá garantizar la inversión privativa orientada a préstamos a los asegurados.

Se recomienda aumentar la tasa de aportación a este seguro para pasar del 25.95% al 29.30%, de acuerdo a la tabla de redistribución de aportaciones recomendada a partir de la vigencia de la nueva Ley. Durante el régimen de transición de sentencia se recomiendan los aportes descritos en la tabla correspondiente.

En este escenario se considera que el Estado realice una contribución del 60% del valor de las pensiones en el largo plazo, así como en el Escenario 1; sin embargo, se recomienda llegar a este valor partiendo de un aporte del 70% en el año 2021 y que se reduzca progresivamente en 2% anual hasta llegar al 60% desde el año 2026 en adelante. Complementariamente, podría considerarse en el proyecto de Ley, que el aporte individual de los futuros afiliados sea del 26%, con lo cual el 3% adicional fortalecería al RIM. Esto permitirá evitar un desfinanciamiento acelerado del Seguro en los primeros años hasta que las medidas propuestas generen un efecto importante.

El coeficiente de racionalización se lo mantendría como en el Escenario 1, sin embargo, se recomienda ajustar el factor regulador del 88% al 85% a partir de la vigencia de la nueva Ley y mantenerlo durante el régimen de transición de la sentencia.

7.- Un cambio importante relacionado con el aumento en la expectativa de vida es la necesidad de incrementar el tiempo de servicio mínimo de retiro, que sería de 25 años, con un coeficiente inicial de retiro del 70%, para lo cual el proyecto de Ley desarrollará la transición correspondiente de acuerdo a la base de cálculo presentada para el escenario No. 3 del RIM. Este coeficiente se incrementaría en 3% por cada año adicional de tiempo de servicio, por encima de los 25, hasta llegar al 100%, como se presentó en el apartado 10.4.3.

8.- Derivado del punto anterior, se ajustarían los coeficientes de la tabla de pensión por invalidez, del 40% a los 5 años de servicio hasta el 68.5% a los 24 años de servicio, creciendo a un 1.5% anual, para lo cual el proyecto de Ley desarrollará la transición correspondiente de acuerdo a la base de cálculo presentada para el escenario No. 3 del RIM.

9.- Considerando que las actuales prestaciones que ofrece este seguro a sus afiliados, en su mayoría no han sido modificadas desde el año 1992, se recomienda modificar las pensiones del grupo familiar a un máximo de 80%, repartido como un 50% para el cónyuge y 30% para el total de hijos menores de 18 años. Estas pensiones no suponen un acrecimiento, puesto que el monto de beneficio se relaciona con la composición del grupo familiar, consecuentemente no podrá ser el 100% a medida que este se reduce.

10.- Adicionalmente, se recomienda evaluar casos particulares de impacto social, como el fallecimiento de ambos padres, donde se podría otorgar a los hijos el 80% de la pensión hasta que cumplan los 18 años. El impacto de este beneficio tiene un impacto marginal dentro de la estimación de todo el Seguro del RIM, por lo que no se lo presenta al detalle dentro de la valuación actuarial.

11.- Bajo el Escenario 3, el Seguro del RIM presenta al 31 de diciembre de 2020, una situación de sostenibilidad financiera y actuarial en el largo plazo con un pequeño superávit actuarial de USD 160 millones y un nivel de fondeo del 101% de los pasivos actuariales.

Seguro de Enfermedad y Maternidad:

12.- Es importante considerar que el SEM es un sistema de Reparto Puro, pues no genera reservas matemáticas y es por ello que se debe considerar el resultado previo a rendimientos para el análisis. Con este enfoque, los ingresos no serán suficientes para cubrir las prestaciones y gastos derivados en un horizonte de 10 años bajo los escenarios 1 y 2. Al incorporar un aporte adicional de 1% por parte de los pensionistas se obtienen resultados positivos en el periodo de análisis.

13.- En el escenario 1 que considera aportes individuales y patronales de 3.35% y 5.85%, respectivamente. Se observa que los aportes de los militares activos no son suficientes para el pago de las obligaciones por prestaciones del SEM y gastos administrativos (sin considerar

patrimonio). El déficit actuarial es de 1.77 millones de dólares y el nivel de fondeo es de 99.7%. Se observa que los ingresos dejan de ser suficientes desde 2026, es decir que a los egresos por prestaciones pagadas, pendientes de pago, otros gastos, derivaciones internacionales y gastos administrativos son superiores a los ingresos.

14.- En comparación con el Escenario 1, bajo el Escenario 2 el superávit es menor, es decir que la disminución de aportes individuales y patronales para los militares activos tiene un impacto mayor al reducirse los ingresos por aportaciones. A pesar de que el beneficio para los hijos dependientes se limita a 18 años y se elimina la cobertura para los padres dependientes en el caso del nuevo sistema, esto genera una reducción de las obligaciones por prestaciones en 5%, mientras que la reducción de los ingresos disminuye en 11%, es por ello que el déficit aumenta a USD 65.87 millones, con un nivel de fondeo de 88%. Es importante recalcar que en este escenario, a partir del año 2021, los ingresos dejan de ser suficientes para cumplir con las obligaciones de pago de prestaciones. Es decir que el resultado previo a rendimientos es negativo durante todo el periodo de análisis, se observa que la brecha entre ingresos y egresos se va ampliando con el paso del tiempo.

15.- En el escenario 3, se observa que al implementar una aportación por parte de los pensionistas desde el 2023, el resultado previo a rendimientos es positivo en el horizonte de 10 años, es decir que los ingresos son superiores a los egresos por prestaciones pagadas, pendientes de pago, otros gastos y gastos administrativos en el periodo analizado. Es decir que en el horizonte de análisis los ingresos serían suficientes para cumplir con las obligaciones del SEM. No obstante, se observa que el resultado va disminuyendo en el tiempo. Bajo este escenario se obtiene un superávit de USD 49.96 millones.

16.- Como se evidencia, sin considerar patrimonio únicamente bajo el tercer escenario la situación actuarial del SEM es de superávit actuarial. Esto quiere decir que, en una proyección con un horizonte de 10 años, el patrimonio del SEM será suficiente para cubrir la totalidad de las prestaciones por enfermedad y maternidad, es decir el aporte de pensionistas permite alcanzar un nivel de fondeo de 109%.

17.- Para el análisis de los egresos por prestaciones se considera un costo por usuario que corresponde a derivaciones internacionales. Se recomienda que este valor no supere el valor del percentil 90 de las derivaciones presentadas en los último cinco años, que es de 0.25 millones, para de esta manera garantizar la sostenibilidad del SEM.

Seguro de Cesantía:

18.- En el Escenario 1 el Seguro de Cesantía presenta al 31 de diciembre de 2020, una situación de sostenibilidad financiera y actuarial en el largo plazo con un ligero déficit actuarial de USD 19.1 millones y un nivel de fondeo del 99% de los pasivos actuariales, por lo que se puede hablar de un sistema en equilibrio.

19.- El Escenario 2, considera un régimen de financiamiento de capitalización colectiva a prima media general para el personal del Régimen Transitorio y un régimen de capitalización individual para el personal del nuevo sistema. Por lo tanto, presenta una disminución importante de los ingresos y las prestaciones debido al cambio de los beneficios. Es así que presenta un déficit actuarial de USD 629 millones equivalente a un déficit del 38% del pasivo actuarial.

20.- En el Escenario 3 se retorna a un régimen de financiamiento de capitalización colectiva a prima media general para todos los afiliados, llegando a un superávit del 7% de los pasivos actuariales, lo que representa cerca de USD 105 millones. Al igual que en los demás seguros, se consideran parámetros diferenciados para el régimen de transición de sentencia y el proyecto de nueva Ley de acuerdo a la base de cálculo presentada para el escenario No. 3 de Cesantía.

21.- A fin optimizar este seguro se recomienda una redistribución de las tasas de aportación a este seguro del 12.50% al 10%, a partir de la vigencia de la nueva Ley esto afecta tanto a ingresos como egresos, lo que mantiene el equilibrio que se observa en el escenario No. 3. Durante el régimen de transición de sentencia se recomiendan los aportes descritos en la Tabla XXXX

22.- Adicionalmente, se plantea que el tiempo mínimo para acceder al beneficio de cesantía incremente 5 años, esto de manera progresiva a partir de la vigencia de la nueva Ley, como se presenta en la base de cálculo para el escenario No. 3 de Cesantía. Es importante considerar que para el régimen de transición de sentencia, se ha considerado mantener el tiempo mínimo de 20 años de servicio.

23.- La base de cálculo utiliza como referencia son los últimos 48 haberes militares, a partir de la vigencia de la Ley. Para el régimen transitorio de sentencia se recomienda mantener como base de cálculo el último haber militar a la fecha de baja.

24.- No se recomienda modificar los factores sobre el haber militar para tropa ni para oficiales; por lo tanto, estos son 1.25 y 1, respectivamente.

Seguro de Vida y Accidentes Profesionales:

25.- El Escenario 1 mantiene un déficit actuarial del 7% del pasivo por USD 4.0 millones de dólares. Por otro lado, el Escenario 2 con el aporte establecido en la Ley de Fortalecimiento que era significativamente mayor, al punto que se generaba una capitalización excesiva del patrimonio sin ser eficiente, se obtiene un superávit de USD 75.5 millones con un nivel de fondeo de 222%.

26.- El Escenario 3 para el Seguro de Vida y Accidentes Profesionales permite garantizar la solvencia en un horizonte de 30 años ya que alcanza un nivel de fondeo del 122% los pasivos actuariales, siendo un margen suficiente para la sostenibilidad del Seguro en el tiempo.

27.- Se recomienda aumentar la tasa de aportación a este seguro para pasar del 0.30% al 0.40%, de acuerdo a la tabla de redistribución de aportaciones recomendada a partir de la vigencia de la nueva Ley. También se ajusta el beneficio de esta prestación a un valor en función del haber militar promedio, de tal manera que evolucione en la misma proporción que lo hacen los ingresos por aportes. Durante el régimen de transición de sentencia se recomiendan los aportes descritos en la tabla correspondiente.

Servicios Sociales:

28.- Los servicios sociales en la calidad de vida y bienestar de los militares, pensionistas y su familia son un eje fundamental en la salud preventiva de la población beneficiaria. Al generar un impacto positivo en la estabilidad física, emocional y mental de las personas, los servicios sociales minimizan el riesgo de presentar enfermedades complejas. Adicionalmente, estos programas tienen un enfoque proactivo que promueve una vida saludable reduciendo así la probabilidad de que se presenten reclamos que incrementen de manera significativa el costo por prestaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad.

En este sentido, y a manera de ejemplo dentro del Programa de Adulto Mayor y otros programas en favor de las personas con discapacidad, han evitado el apareamiento de enfermedades que generen factores de riesgo psicosociales y de salud.

Dichos servicios sociales constituyen medidas que promueven la garantía, el cumplimiento y efectividad de estos derechos de carácter social. Se considera que el Estado en principio, no puede adoptar medidas que disminuyan o alteren el cumplimiento actual de la garantía de estos derechos, a menos que su justificación esté sustentada en aspectos técnicos.

Por lo que es importante recalcar que el presupuesto por concepto de servicios sociales a favor de los asegurados, respecto al presupuesto general del ISSFA no representa un valor significativo que ponga en riesgo la sostenibilidad del Instituto debido al superávit que se obtiene del Seguro de Salud y Enfermedad (SEM). Adicionalmente, se debe considerar el beneficio que pueden generar los servicios sociales dentro del SEM; pues el fomentar una vida saludable permitiría reducir la frecuencia de morbilidades como los trastornos mentales que desde el año 2018 se encuentra dentro de las principales causas dentro de los militares activos.

De la misma manera, en el caso de los afiliados pasivos, al realizar procesos cognitivos se podría disminuir o adelantarse a problemas potenciales derivados del Alzheimer que se encuentra presente dentro de las principales causas de morbilidad en el año 2018 y 2020.

Se considera que en término de costo-beneficio, el beneficio que los servicios sociales aportarían al SEM sería mayor que el costo. De acuerdo al informe “Justificación técnica para la asignación de recursos para la Dirección de Bienestar Social del ISSFA” el presupuesto ejecutado para servicios sociales en los 4 últimos años previos a su eliminación con la Ley de Fortalecimiento, representa cada año menos del 1% respecto al presupuesto general del ISSFA.

Aporte al Seguro Social Campesino

29.- En relación al aporte para el Seguro Social Campesino (SSC) es importante mencionar que este es un régimen especial del Seguro Universal Obligatorio que tiene como propósito proteger a la población rural y a aquellas personas que se dedican a la pesca artesanal. Posee programas de salud integrales en la enfermedad y maternidad, tanto en sus unidades médicas propias como en las del Seguro de Salud del IESS y en el Ministerio de Salud. Sumado a ello, cuenta con pensiones de jubilación e invalidez para el afiliado y un auxilio de funerales que provee cobertura a todos los miembros del grupo familiar cuando éstos fallecen. Actualmente, el 0.05% de los aportes recibidos por el IESS son re direccionados hacia este Seguro.

Tomando en cuenta que la base promedio de aportación del IESS es de USD 715 y el haber promedio militar del ISSFA asciende a USD 1,435 y equivale a 2 veces la primera, se recomienda que en el proyecto de Ley se considere que el porcentaje de aporte de todos los afiliados activos del Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas hacia el SSC sea de 0.10% sobre el haber militar, con lo cual contribuirán todos los afiliados del régimen especial, a diferencia de la situación anterior dispuesta por la Ley de Fortalecimiento, de aporte exclusivo del ex nuevo sistema de cotización y prestaciones.

Indemnización Global:

30.- Considerando que el proyecto de Ley de Régimen Especial de Seguridad Social de Las Fuerzas Armadas, indica que la Indemnización Global se hará extensiva a “todo el personal militar que habiendo aportado, sea exclusivamente para el sistema de cotización [...] o para los dos regímenes de cotización, y que durante el período de transición obtenga la baja anticipada (entre 2 y 19 años de tiempo de servicio activo y efectivo)” y plantea los siguientes métodos de cálculo del beneficio, función al tiempo de servicio:

Tiempo de servicio menor a 5 años:

$$\begin{aligned} \text{Indemnización global}_{ts \text{ menor a 5 años}} \\ = \text{Aportes}_{\text{Cesantía}} + \text{Fondos de vivienda} + \text{Fondos de reserva} \end{aligned}$$

Tiempo de servicio mayor a 5 años y menor a 20 años:

$$\begin{aligned} \text{Indemnización global}_{ts \text{ menor a 5 años} = \text{Aportes}_{\text{Cesantía}} + \text{Fondos de vivienda} + \text{Fondos de reserva}} \\ \text{Indemnización global}_{ts \text{ menor a 5 años}} \\ = 88\% \text{ del Haber Militar} + \text{Aportes}_{\text{Cesantía}} + \text{Fondos de vivienda} \\ + \text{Fondos de reserva} \end{aligned}$$

Se recomienda que para la liquidación de la indemnización global a los afiliados que no acceden a los beneficios prestacionales de retiro y cesantía, tanto en el régimen de transición como en el proyecto de nueva Ley, se considere una tasa equivalente a la tasa actuarial real, que de acuerdo con los resultados del presente estudio es del 4.00%.

Se concluye que esta indemnización se encuentra alineada con los principios actuariales de aportes a fondos, debido a que el esquema planteado permite que el militar cotizante al ser retirado por baja anticipada tenga acceso al valor de sus aportaciones a su cuenta individual de cesantía, así como los fondos de reserva y vivienda que le corresponden.

Adicionalmente, dado que el tiempo promedio en cada grado de las fuerzas armadas es alrededor de 4 años, la inclusión de la indemnización del 88% del haber militar para el personal con más de 5 y menos de 20 años de servicio, se considera adecuado debido a que se reconoce el incremento en el haber militar por ascenso garantizando la naturaleza de las pensiones. No obstante, se recomienda mantener el 88% durante el nuevo régimen transitorio y ajustarlo al 85%, a medida que se apruebe la nueva Ley.

Sin embargo, a razón de los parámetros establecidos en el escenario 3 en los que se plantea el aumento en el tiempo mínimo de retiro forzoso y voluntario en 5 años de servicio, se recomienda que la indemnización global se haga extensiva a todo el personal militar que habiendo aportado, sea exclusivamente para el sistema de cotización o para los dos regímenes de cotización, y que durante el período de transición obtenga la baja anticipada entre 2 y 24 años de tiempo de servicio activo y efectivo y que se modifiquen los rangos de los dos métodos de cálculo definidos para los siguientes grupos: 1) Tiempo de servicio menor a 5 años 2) Tiempo de servicio mayor a 5 años y menor a 24 años.

Aporte de Pensionistas al SEM

31.- En el Registro Oficial No. 138 de 31 de julio de 2007 se publicó la Ley Reformatoria que deroga el Art. 94 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que a su vez fue reformado por el Art. 3 de la Ley Reformatoria, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 199 de 28 de mayo de 1993.

Al respecto, en nuestro criterio técnico es necesario diferenciar la forma de financiamiento del seguro de RIM y del Seguro SEM. El primero, es un sistema de reparto con capitalización colectiva mientras que el segundo es un seguro de reparto puro. Sin embargo, en los dos se aplica el principio de solidaridad, con la diferencia de que, por un pacto intergeneracional los afiliados activos aportan al RIM para contribuir al pago de las pensiones en curso, bajo el entendido de que cuando ellos se retiren, existan suficientes afiliados activos que financien sus prestaciones.

En este caso, el artículo 371 de la Constitución Política de la República, que prohíbe expresamente, que las prestaciones en dinero otorgadas por la seguridad social sean susceptibles de cesión, embargo o retención, tiene sentido porque cuando el afiliado era activo aportó a un sistema para tener derecho a esas prestaciones del RIM. No obstante, en el caso del Seguro de Salud confluyen dos características importantes, que al tratarse de un seguro de reparto puro, los ingresos que se reciben por aportes en un año financian los egresos por prestaciones médicas, gastos ambulatorios, hospitalarios, medicinas, etc., que se realizan en ese lapso de tiempo. En efecto, está demostrado que el mayor porcentaje de atenciones médicas se realiza al grupo de pensionistas que debido a su condición de edad, representan costos médicos mayores.

Con base a lo explicado anteriormente, desde el punto de vista técnico recomendamos que se empiece a aportar sobre un valor marginal que representa el 1% de las pensiones para financiar los costos crecientes de las coberturas médicas, apelando a la comprensión de los pensionistas. Cabe aclarar que de ninguna manera se pretende establecer una prima de seguro que sea equivalente a las prestaciones médicas de este grupo poblacional.

Finalmente, en nuestro criterio técnico y en base al principio de solidaridad, consideramos que es justo y oportuno efectuar esta reforma, puesto que, tal como se presenta en el informe actuarial, se requiere aumentar la tasa de aportación al RIM mediante una redistribución de aportes y podría considerarse destinar un 2% del aporte personal sobre el haber militar mensual al SEM, para pasarlo al RIM y compensar esta disminución aplicando el aporte del 1.0% de las pensiones en curso de pago, para contribuir al financiamiento del SEM.

Rendimiento de las inversiones

32.- De acuerdo al análisis financiero y contable de cada uno de los seguros valorados, se determina que el portafolio de inversiones está generando rendimientos acordes al mercado ecuatoriano. Considerando las inversiones promedio de los últimos cinco años, la tasa de rendimiento promedio ponderada de las inversiones no privativas es de 4.61% y la tasa de rendimiento promedio ponderada de las inversiones privativas es 9.10%, obteniendo una tasa de rendimiento global de 8.67%. Se recomienda que las inversiones puedan rendir al menos la tasa de interés actuarial real, que para efecto de las valoraciones realizadas es de 4%; sin embargo, a medida que la Dirección de Inversiones logre optimizar estas tasas, es decir, mantener tasas efectivas promedio ponderadas por encima de las históricas, los patrimonios se verán fortalecidos y consecuentemente la sostenibilidad de los seguros.

Contribución del Estado:

33.- Han existido cambios normativos que, sin duda alguna, han provocado el desfinanciamiento actuarial del sistema de seguridad social. En efecto, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de 1992, a lo largo de los años, ha experimentado significativas reformas. Una de ellas se dio a través de la expedición de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional de 2016, que creó un régimen de transición, así como un nuevo sistema de cotización y prestación de coberturas generando un desequilibrio en el sistema debido a la reducción de ingresos y la inclusión de nuevos beneficios sin el respaldo técnico, ni financiero por no existir estudios como bien lo refiere la sentencia. En este sentido, la contribución del Estado es de vital importancia dada la alta dependencia que tiene el RIM y la necesidad de cumplir con las obligaciones contraídas. De esta manera se garantizaría el pago de las prestaciones derivadas del seguro antes mencionado y se haría frente a las decisiones que fueron tomadas sin sustento técnico.

A continuación se presenta la tabla de aportes individuales y patronales recomendada para el régimen de transición de sentencia:

Aportaciones recomendadas Régimen Transitorio de Sentencia

Seguro	Régimen de Transición (*)		
	Individual	Patronal	Total
Retiro, Invalidez y Muerte, incluye Mortuoria	13.50%	14.00%	27.50%
Cesantía	6.00%	6.00%	12.00%
Enfermedad y Maternidad	3.35%	5.85%	9.20%
Vida y Accidentes Profesionales	0.15%	0.15%	0.30%
Fondo de Vivienda	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL	23.00%	26.00%	49.00%

(*) Régimen de Transición a partir de la Sentencia

A continuación se presenta la tabla de aportes individuales y patronales que se recomienda sea aplicada a partir de la vigencia de la nueva Ley.

Aportaciones recomendadas Proyecto de Nueva Ley

Seguro	Proyecto de Nueva Ley		
	Individual	Patronal	Total
Retiro, Invalidez y Muerte, incluye Mortuoria	14.35%	14.95%	29.30%
Cesantía	5.00%	5.00%	10.00%
Enfermedad y Maternidad	3.35%	5.85%	9.20%
Vida y Accidentes Profesionales	0.20%	0.20%	0.40%
Seguro Social Campesino (IESS)	0.10%	0.00%	0.10%
TOTAL	23.00%	26.00%	49.00%

Según lo señalado en el Art. 99 de la LSSFA, los gastos de personal, operacionales y administrativos en general para el funcionamiento del ISSFA, no podrán superar el 1% de la masa de sueldos imponibles del personal militar en servicio activo (MHM), es nuestro criterio técnico que este porcentaje debería mantenerse, ya que desde el punto de vista actuarial no es conveniente su incremento, puesto que reduciría el ligero superávit actuarial que se obtiene en el escenario 3. Nuestra recomendación es que el ISSFA emprenda en una optimización de sus recursos por efecto de que el porcentaje de gastos administrativos, en medida de lo posible, vaya disminuyendo en vez de aumentar. No obstante, se ha considerado una redistribución de gastos administrativos, a fin de transferir el porcentaje de gastos del Fondo de Vivienda al Seguro de Enfermedad y Maternidad.

Redistribución de gastos administrativos recomendada

Seguro o Fondo	Participación (%)
Retiro, Invalidez y Muerte, incluye Mortuoria	38.90%
Cesantía	18.74%
Enfermedad y Maternidad	15.52%
Vida y Accidentes Profesionales	0.45%
Fondo de Reserva	13.73%
FONIFA	12.66%
Total	100.00%

De acuerdo a lo observado en las conclusiones anteriores, es importante señalar las medidas que constituyen un impacto importante para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo, en lo que será el nuevo régimen unificado bajo la nueva Ley. Por otro lado, se destacan también las medidas de un esquema transitorio hasta la aprobación de la Ley mencionada.