

# LAS REFORMAS DE LOS REGÍMENES DE LA PREVISIÓN SOCIAL BRASILEÑA DE 1998 a 2003

MARÍA BEATRIZ DA CUNHA FERNÁNDES\*

## 1. Introducción

La viabilidad de la SS en Brasil tiene características propias, no sólo por las particularidades de su pirámide poblacional y desequilibrios sociales, sino también por su historia económica, evolucionando desde un Estado altamente Intervencionista hacia una visión socio-liberal.

Seguidamente, aportaré las conocidas variables y tendencias internacionales de la SS; un análisis del modelo brasileño y de su Reforma iniciada en 1998 con énfasis en el Régimen General; el proceso del Régimen Propio de los Servidores Públicos; la homogeneización de reglas con el Régimen General, que culmina con la Reforma aprobada por el Congreso Nacional en 2003, después de una ardua negocia-

\* Brasileña, es graduada en Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica de Río Grande do Soul, en Brasil; especialista en Matemática Actuarial aplicada a los fondos de Pensión promovida por el Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais, IBMEC/MG, y Especialista en Servicio Social de la Empresa, promovida por la Pontificia Universidad de Minas Gerais.

Además, Master Universitario en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social de la Universidad de Alcalá de Henares, España, y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Acredita una vastísima actividad curricular como consultora en los fondos de pensión, y en la reciente reforma previsional de la República Federativa del Brasil.

Actualmente es Asesora Institucional de la Dirección Ejecutiva del “Fundo de Pensão- Caixa dos Empregados da Usiminas”.

ción con segmentos representativos de la sociedad, opinando sobre su resultado. Ello, desde el momento político, y el “envolvimiento” o participación de la sociedad en las decisiones del modelo y gestión de la SS.

## **2. La crisis de los sistemas de seguridad social**

En casi todas las sociedades contemporáneas existe alguna forma de «seguridad social». Sea conquistada por reclamos de los trabajadores, o simplemente otorgada por el Estado, el hecho es que los sistemas de protección social son hoy inherentes a las relaciones de trabajo e integrantes de los propios derechos de la ciudadanía.

El amparo colectivo a los riesgos individuales se sitúa en el origen de la génesis de la sociedad. Desde la primigenia forma de amparo del grupo familiar hasta hoy, la protección social ha sido el elemento decisivo para el sostenimiento de las sociedades.

La búsqueda de soluciones viables, en las esferas pública y privada, se traduce en constantes desafíos para organismos internacionales y los gestores nacionales de órganos e instituciones de SS. Su desequilibrio genera tensión entre gobiernos y población.

Los modelos de SS se caracterizan por su gran diversidad, en función de la configuración histórica de la evolución de la protección social de cada país. Las diferencias se encuentran, entre otros aspectos, en la cobertura de riesgos, las normas para acceder a sus prestaciones, estructura de los beneficios, nivel y fuentes de recursos financieros.

### ***Las causas de la crisis***

Las causas de la crisis de los sistemas están íntimamente influenciadas entre sí:

- la evolución demográfica;
- la generación de empleo;
- la estructura del sistema de protección social y su eficacia protectora;
- las dificultades de gestión;
- el sistema de financiación;
- la propia coyuntura económica no siempre favorable, por la cual pasan varios países.

### **3. Modelo de seguridad social**

La discusión acerca del modelo de SS gira en torno a la definición del nuevo papel que deben cumplir el Estado, la Sociedad y el Individuo en la estructura de protección social, que incidirá directamente en la elección del nivel de cobertura, el sistema de financiación, la modalidad de las prestaciones y condiciones exigidas para la percepción de los beneficios.

#### ***3.1 Niveles de Cobertura***

La experiencia de los países desarrollados, y pese a la tendencia expansiva de universalización de la “protección social”, esencialmente reconoce tres principales niveles de cobertura, asegurados por el sector público y/o privado:

- *Primer nivel: No contributivo o de solidaridad nacional:* prestaciones para los individuos sin ninguna cobertura actuarial durante la vida laboral, sin relación con una actividad profesional, financiado, en general, a través de impuestos.
- *Segundo nivel: Contribución o profesional:* prestaciones para los trabajadores, sujeto al ejercicio de una actividad profesional, financiado con contribuciones de los trabajadores por cuenta propia, empleados y empleadores.
- *Tercer nivel: Complementario:* prestaciones complementarias, privado, a través de entidades de previsión complementaria y seguros, o ahorro individual.

#### ***3.2 Sistemas de Financiación***

- Sistema de Reparto: régimen técnico financiero basado en la solidaridad entre generaciones. Las generaciones actuales activas sostienen las prestaciones que reciben los actuales beneficiarios.
- Sistema de Capitalización: régimen técnico financiero basado en la acumulación de recursos durante la vida laboral activa para pago de las propias prestaciones futuras.

El análisis económico-financiero, en función del coste fiscal de la transición, pareciera tornar inviable el paso de un régimen de reparto simple hacia uno de capitalización. En varios países se han adoptado sistemas misceláneos de regímenes financieros para la SS pública.

En Brasil, por ejemplo, la adopción del régimen de capitalización para la financiación de la SS básica (primer pilar) implicaría 3 (tres) tipos de costes de transición:

- continuar el pago de los hoy jubilados y por 50 años hasta el cese de sus beneficios;
- reconocer contribuciones pasadas de quienes anhelan una cuenta individual;
- subsidio o beneficio asistencial a quienes carecen de capacidad de acumular fondos.

<b>Estimaciones de costes de transición del régimen de capitalización en Brasil</b>	
<i>Institución</i>	<i>Costes de transición</i>
FIPE – Fundación Instituto de Pesquisas Económicas (1997)	255% PIB (RGPS – Régimen General de Previsión Social, y Empleados Públicos)
IBGE /IPEA-Instituto Brasileño de Geografía y Estadística / Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (1997)	218 % PIB (RGPS)
FGV/RJ – Fundación Getulio Vargas/ Río de Janeiro (1997)	250% PIB (RGPS)
BANCO MUNDIAL (1995)	188% PIB (RGPS)

*Fuente:* MPS (Ministerio de la Previsión Social)– Informe de la Seguridad Social

### ***3.3 Modalidad de las Prestaciones***

- No Contributivas: prestaciones de acceso universal, independiente del ejercicio de una actividad laboral (rentas vitalicias mínimas de naturaleza de salud y servicios sociales), financiadas generalmente por impuestos o con presupuesto específico.
- Contributivas: prestaciones financiadas por contribuciones de los trabajadores, empleados y gobierno.

### **3.4 Tendencias Generales de Modificaciones**

Respecto de la cobertura de la jubilación y contingencia de supervivencia:

- Elevar edad jubilatoria y/o el período de contribución en una vida laboral más amplia (Bélgica, Suiza, República Checa, Italia, Lituania, Finlandia, Portugal).
- Desestimular la jubilación anticipada (Austria, Dinamarca, Alemania, Italia, etc.).
- Reducir privilegios conferidos a ciertos grupos de trabajadores (Luxemburgo e Italia).
- Calcular beneficios según las contribuciones (Suiza, Suecia, España, Italia y Portugal).
- Valor de la jubilación vinculada al salario: cálculo de la jubilación considerado con relación a períodos mayores y no según el último salario (España, Finlandia, Polonia).
- Valor de la jubilación vinculada a la esperanza de vida media calculada en función de factores actuariales (Suecia, Alemania, Finlandia y Lituania).
- Incentivar planes privados complementarios colectivos o individuales (EEUU e Inglaterra).
- Jubilación parcial: se continúa trabajando a tiempo parcial, sumando el sueldo de actividad laboral a la jubilación parcial paga por el Estado; facilita la transición a la jubilación total (España y en estudio en otros países).
- Prohibición de acumular percepción o cobro de la jubilación con otros beneficios.
- Racionalización de los beneficios concedidos por los regímenes especiales.
- Pensión por muerte de beneficiarios: reducción de porcentuales del valor con relación a la jubilación pagada y para menores hasta una edad pre-fijada.

### **3.5 Naturaleza de las reformas**

Tipología de acuerdo a un conjunto de medidas con diferentes alcances y niveles, así:

*Reformas. Nueva organización: implican en cambios estructurales, adopción previa y voluntaria de objetivos de la SS; prioridades;*

realidad demográfica, económica y social y diseño del modelo nacional más funcional y que atienda su realidad nacional.

*Reformas. Adecuación: no implican la discusión de los fundamentos del sistema.* Tienden a introducir ajustes o adecuaciones; modificaciones más o menos profundas; especialmente se refieren a los requisitos de carencia y a la fórmula de cálculo de las prestaciones.

#### **4. Reformas de los sistemas de Seguridad Social en América Latina**

En América Latina, la SS carece de uniformidad. La introducción de programas de SS en general, iniciados apenas en el siglo veinte, respondió a objetivos y momentos históricos diferentes, reconociendo también variados grados de desarrollo.

No obstante, es posible identificar algunas características generales, en los diferentes países de la Región, que justificaron los procesos de Reformas ya implementadas o en curso:

- alto grado de diferenciación entre regiones;
- tendencia a reproducir la estructura de poder;
- administración pública hegemónica;
- tendencia a presentar desequilibrios financieros y actuariales;
- escasa planificación

En América Latina predominaron las *Reformas-Nueva Organización*.

Chile fue el primer país con cambio radical, en la década del ochenta, con la privatización del sistema de SS e institución del régimen de capitalización individual, administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones con fines lucrativos, asumiendo el gobierno el coste fiscal del beneficio proporcional hasta la fecha de la transición. Fue el modelo “Sustitutivo”.

A ejemplo del modelo chileno, privado comercial y de capitalización individual, y con adaptaciones de acuerdo con cada realidad nacional, tenemos, desde la década del noventa, las Reformas de Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estas experiencias tienen como concepción la reducción del “Pilar Público de Protección del Estado”, destinado a la cobertura de beneficios mínimos y los supuestos no contributivos en la vejez, invalidez o muerte del grupo de excluidos del Sistema de Capitalización Individual.

Otros países, como Colombia, establecieron un criterio competitivo entre el sector privado y el público, a opción de los asegurados, conocido como Modelo Paralelo.

“Uno de los puntos vulnerables de estos tipos de Modelos sustitutos o paralelos, de Capitalización Individual para los beneficios básicos de jubilación, es el problema de la Cobertura de Previsión, de aquellos ciudadanos que están fuera del Sistema de la SS, sin capacidad de contribución por el desempleo, la informalidad y el mercado de trabajo, lo que representa hoy 50% de la población de América Latina. Así es que este contingente está excluido del tema ‘financiación de los beneficios’, que regresa como problema para el Estado en la forma de beneficios asistenciales en la vejez” (Fernández, 2002).

Excepción latinoamericana es Brasil: sin cambio radical de tipo Reforma-Nueva Organización.

## **5. La Experiencia Internacional de unificación u homogeneización de regímenes propios de los servidores públicos y régimen general**

*Servidores Militares y Públicos Civiles:* En la mayoría de los países, los militares y los empleados públicos civiles tienen regímenes especiales de jubilación y resultan de su particularidad profesional, cuya dedicación al Estado es generalmente integral. Son regímenes especiales con criterios de límite de edad, tiempo mínimo de servicio, limitados a un valor máximo.

### ***Tasas de Reposición - Comparación entre Beneficios y Último Salario***

#### ***Brasil - Servicio Público - Tasa de Reposición : 100%***

*“Enfocando la experiencia internacional con relación a la unificación de los sistemas para servidores públicos y trabajadores privados en los países miembros de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, descubrimos que, a lo largo del siglo XX, hubo en Europa un aumento gradual en la cobertura previsional (que anteriormente sólo atendía a los servidores públicos), con la incorporación de trabajadores asalariados urbanos, autónomos, del hogar y rurales.*

*Mientras, en gran parte de los países, este aumento de cobertura no ocurrió en bases homogéneas o unificadas. Las reglas de costo y beneficio para los servidores públicos permanecieron relativamente*

más generosas con relación a las de la iniciativa privada. El sistema sigue administrado de forma segmentada. Este trato de la SS diferenciado no se aplica a todos los trabajadores del sector público, pero sí a empleados permanentes, encuadrados en determinadas carreras, con estatus especial de servidores públicos. Otros trabajadores del sector público son cubiertos por regímenes generales o análogos.

El excesivo peso fiscal de la prevención de los servidores, aliado al desarrollo de mecanismos de protección social basados en fondos de prevención complementarios, ha condicionado las reformas en varios países. Las justificaciones para el mantenimiento de regímenes especiales toparon con la viabilidad del pago de las promesas hechas y pasaron a ser cuestionadas en razón de la insuficiencia financiera y del coste de oportunidad de la utilización de esos recursos. En las reformas realizadas se observa una inclinación de convergencia de los sistemas para el sector público y privado por medio de la unificación de los regímenes o de la homogeneización de las reglas. Este proceso de convergencia ha sido acompañado por el desarrollo de esquemas ocupacionales o personales, de prevención complementaria y suplementaria.

Países de la OCDE, con tres tipos de arreglos institucionales con relación a la especificidad de las reglas para los servidores públicos:

Fuente: MPAS – “Debates de reformas de los sistemas de pensión en América Latina”, pág. 67.

<b>Organización de la Seguridad para Servidores Públicos en los Países de la OCDE</b>		
<i>Régimen Propio</i>	<i>Régimen Propio + Seguridad Complementaria</i>	<i>Régimen General + Seguridad Complementaria</i>
Alemania	España	EUA (1)
Austria	EUA (2)	Finlandia
Bélgica	Grecia	Holanda
Canadá	Italia	Irlanda
Francia	México	Japón
Luxemburgo		Noruega
Portugal		Reino Unido
Turquía		Suiza
		Suecia

(1) Nuevo régimen para servidores federales.

(2) Antiguo régimen de servidores federales y de los regímenes de los servidores estatales.

En Finlandia, Holanda, Irlanda, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza, los servidores públicos son afiliados al régimen general, de donde reciben un beneficio básico y pueden o deben aportar para la previsión complementaria. Éste también es el caso del nuevo régimen para empleados federales de EEUU.

En Holanda, desde 1996, los servidores públicos reciben un beneficio básico del régimen general y, compulsivamente, aportan para fondos de previsión complementaria de beneficio definido (jubilaciones equivalentes al 70% del salario del último año, después de los 65 años de edad y 40 de contribución).

En el Reino Unido, el Estado garantiza, por el régimen general, un beneficio básico para todos. Además, los servidores pueden optar por dos modalidades de fondos cerrados de previsión complementaria en beneficio definido (Principal Civil Service Pension Scheme o el State Earnings-Related Pension Scheme), o adherir a planes individuales, en régimen de contribución definida, ofrecidos por aseguradoras. En los planes de beneficio definido, el beneficio máximo es pagado después de 40 años de contribución y, por lo menos, a los 60 años de edad, correspondiendo al 50% de la media salarial del último año. Además, los servidores reciben un peculio equivalente a 3 veces el salario anual.

Suecia, referencia suprema en políticas de bienestar, reformó en 1997 su Sistema de la SS, unificando los regímenes público y privado y obligatoriedad de la contribución de los servidores para un fondo de previsión complementaria con beneficio definido. La jubilación paga por este fondo es de, un máximo del 65% del salario medio de los últimos 5 años, con 65 años de edad y 30 de contribución.

España, EEUU, Grecia, Italia y México mantuvieron regímenes para los servidores, pero caminaron hacia la homogeneización de reglas con el sector privado, reduciendo el techo de estos regímenes y creando garantía de previsión complementaria.

En el caso de los servidores federales de EEUU, una reforma afuera hecha en 1982, alterando el sistema antiguo, que funcionaba en régimen de beneficio definido. Los servidores que ingresaron en el sistema desde la fecha de la reforma pasaron a ser cubiertos por el régimen general, gerenciado por la Social Security Administration – SSA. Además, se creó un plan de beneficio definido, que paga una jubilación máxima del 30% de la media de los últimos 3 años, después de un mínimo de 57 años de edad y un plan de contribución de-

finida, el Thrift Savings Plan (TSP). A los servidores contratados antes de la reforma, fue dada la alternativa de adherir al nuevo sistema, pero apenas 2,8% de éstos ejercieron esta opción. Como la emigración fue pequeña, actualmente los dos sistemas coexisten, cada uno cubriendo aproximadamente mitad de los servidores públicos federales activos.

Entre los países que aún mantienen regímenes propios para los servidores apartados de los regímenes generales, están Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, Portugal y Turquía.

En Alemania, la jubilación es generalmente paga después de 65 años y equivale como máximo a 75% de la media de los últimos dos años de salario (salario-base), caso en que el servidor tenga 40 años de servicio.

En Francia, para recibir un beneficio de, como máximo, 75% del salario de los últimos 6 meses, el servidor necesita aportar por 37,5 años y tener la edad mínima de 60 años. Ambos países están discutiendo reformas en sus sistemas para, a pesar de mantener los regímenes propios, estandarizar reglas del régimen general.

En Alemania, desde 1998, la previsión de los servidores públicos ha pasado por sucesivos ajustes con disminución del salario líquido y reducción de beneficios.

En Francia, una de las principales banderas del gobierno es una propuesta que aumenta, de 37,5 para 40 años, el mínimo de contribución que modificaría la base de cálculo del beneficio, pasando de la media de los últimos 6 meses de salario a la media de los últimos 25 años ( reglas de sectores público y privado).

### ***Ventajas de la unificación***

En las reformas y en las tentativas de reforma de la previsión en estos países en dirección a la homogeneización o unificación, los argumentos son semejantes. En primer lugar, son evocadas cuestiones relativas a la equidad y al papel del Estado en la redistribución de la renta. Programas de previsión más generosos para servidores significan transferencias de renta de toda la sociedad para un grupo que no es el más necesitado. Cuanto más desigual es la distribución de renta en un país, más fuerza gana este argumento. El coste de oportunidad de estas transferencias para servidores es la posibilidad de enfocar más recursos en políticas de alivio a la pobreza y de reducción de desigualdades.

En segundo lugar, vienen los problemas fiscales. Las promesas hechas a los servidores, sin la debida contrapartida contributiva, generan enormes pasivos actuariales extremadamente regresivos en términos intergeneracionales. A largo plazo, el cumplimiento de esas promesas implica un aumento de impuestos, reducción de costes en otras áreas y la congelación de salarios de los propios servidores.

En tercer lugar, regímenes unificados tienen costes menores, debido a las economías de escala. Esta reducción de costes ocurre tanto en términos de administración del sistema, debido a la eliminación de estructuras institucionales paralelas, cuanto en términos políticos. En un ambiente normativo de reglas iguales, las presiones corporativas por tratamiento diferenciado son menores. Adicionalmente, al eliminarse subsidios implícitos, se gana en términos de transparencia del sistema. Finalmente, reglas homogéneas para la previsión propician mayor flexibilidad y eficiencia en el mercado de trabajo.

Concluyendo, la experiencia internacional y el debate sobre el tema muestran que la convergencia de los regímenes de la seguridad social para servidores públicos y trabajadores privados es un objetivo deseable, que debería ser perseguido a largo plazo por los gobiernos. La mayor parte de los países analizados ya promovió, realizó o está en vías de promover reformas en este sentido. Los sistemas unificados u homogéneos son más baratos, justos y transparentes, con mayor posibilidad de viabilidad financiera y actuarial, allende promover un nivel mayor de eficiencia en el mercado laboral. La experiencia internacional muestra también que este proceso debe venir acompañado del desarrollo y fortalecimiento de la previsión complementaria” (Pinheiro, 2002). (15)

## **6. Seguridad social brasileña**

### ***6.1 Marcos en su historia***

El Sistema de SS Brasileño, desde su fase embrionaria hasta nuestros días, experimentó una considerable evolución, ora como fruto de la acción paternalista y autoritaria del Estado, ora como fruto de conquistas políticas, en el contexto democrático.

Las medidas más remotas se dan en la colonia, con la creación

de instituciones de carácter asistencial: la Casa de Misericordia de Santos (1543). Más adelante, en el Imperio, existen antecedentes en los montepíos civiles y militares y en otras sociedades de beneficencia. En 1795, el Plan de Beneficios para Huérfanos y Viudas de los Oficiales de la Marina.

En la Ley N° 3.724, del 15 de enero de 1919, de accidentes de trabajo, tornó obligatoria la indemnización, por el empleador, de los accidentes ocurridos en la ejecución del trabajo.

El punto de partida efectivo del sistema de SS Brasileño fue la Ley Eloy Llaves (Dto-ley N° 4.682, del 24 de enero de 1923) de creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones en las empresas ferroviarias existentes en la época. Fue el inicio de la fase de vinculación por empresa, caracterizada por el pequeño número de asegurados –a veces el mínimo indispensable para el funcionamiento en las plantillas adoptadas– y por la multiplicidad de instituciones. Administraba un colegiado, compuesto, en partes iguales, por representantes de los empleados y empleadores, sin la participación del Estado.

En las décadas del veinte y treinta, el sistema fue extendido a empresas de diversas categorías profesionales, llegando a 183 cajas en 1937.

En 1974 se crea el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social - MPAS - responsable por la elaboración y ejecución de las políticas de la previsión, asistencia médica y asistencia social.

En 1977 se crea el SINPAS –Sistema Nacional de Seguridad y Asistencia Social–. Cada función de este Ministerio pasa a ser ejercida por un órgano determinado. Al INPS es atribuido exclusivamente la parte referente a la concesión y mantenimiento de beneficios; la prestación de asistencia médica queda a cargo del INAMPS; al IAPAS compete la gestión administrativa, financiera y patrimonial; la asistencia social queda bajo la capacidad de la LBA –Legión Brasileña de Asistencia–; aún, bajo la subordinación de este Ministerio está FUNABEM –Fundación Nacional del Bienestar del Menor–, a DATAPREV –empresa de procesamiento de datos de la previsión social– y también a CEME –Central de Medicamentos.

En noviembre de 1992 desaparece el Ministerio del Trabajo y SS y es restablecido el Ministerio de la Seguridad Social (MPS).

En enero de 1995, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MPS) se transforma en Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social (MPAS).

En 1988, la nueva Carta Magna caracteriza a Seguridad Social como un conjunto integrado de acciones de iniciativas de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar el derecho relativo a la salud, a la previsión y a la asistencia social, e introduciendo innovaciones significativas. Se establecen como principios básicos la universalización; la equivalencia de prestaciones urbanas y rurales; la selectividad en la concesión de beneficios; la imposibilidad de reducción del valor de las prestaciones; la ecuanimidad en el costeo; la diversificación de la base de financiación; descentralización y participación de trabajadores en la gestión; avanzándose en el sentido de conceptuar a Seguridad Social como un control colectivo, integrante del propio derecho de ciudadanía, donde los beneficios son concedidos conforme a la necesidad, y el costeo es hecho según la capacidad de cada persona.

En marzo de 1991, con el gobierno del Presidente Fernando Collor, el Ministerio de la Seguridad y Asistencia Social desaparece y sus atribuciones son divididas. Las áreas asistencial y de salud pasan respectivamente a los Ministerios de la Acción Social y de la Salud, y la de Seguridad es incorporada bajo la forma de la Secretaría Nacional en el entonces creado Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social (MTPS). El INAMPS es puesto bajo el Ministerio de la Salud y se crea el actual INSS –Instituto Nacional de Seguro Social.

## ***6.2. Indicadores generales***

En sus primeros años, la SS brasileña exhibía una tranquila o equilibrada proporción entre el número de contribuyentes y jubilados y pensionistas. En 1950, había 7,89 contribuyentes para cada beneficiario, como puede ser observado en el gráfico expuesto más abajo.

Hoy, la relación es de apenas 1,23 a 1, por la caída en la tasa de natalidad, aumento de la expectativa de vida y crecimiento del contingente de trabajadores informales, que son mayoría en la Población Económicamente Activa (PEA) y no aportan para los cofres de la Seguridad Social. Apenas cerca del 40 % de la población activa aporta a la SS.

Todo desequilibra la balanza; uno de sus platos muestra a las mujeres brasileñas en edad fértil, teniendo actualmente no más de 2,4 hijos, mientras en el otro plato el peso de los brasileños con más de 65 años amenaza doblarse en esta década, pasando de los actuales 8% al 16% del total de la población. La OMS estima que, en el año 2005, Brasil será el sexto país con la población de más de edad del mundo.

Brasil ocupa la peor posición en la clasificación de los 30 países afiliados a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) si comparamos los costes ocurridos en el país con jubilaciones y la edad de la población. De acuerdo con un estudio presentado en el Seminario «Reforma de la Seguridad: Brasil y la Experiencia Internacional», el país gasta más del 10% del PBI para pagar a los jubilados del sector público y de la iniciativa privada (INSS), siendo que apenas el 8% de su población tiene edad superior a los 60 años.

El régimen de la SS en Brasil –tiene una población básicamente joven– cuesta prácticamente lo mismo que en países de la vieja Europa (Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Portugal, Suiza), donde más del 15% de la población tiene más de 60 años.

Según Vinicius Pinheiro,<sup>1</sup> autor del estudio y especialista de la OCDE, el peso de los costes de la Seguridad en el presupuesto público hace que Brasil soporte una alta carga tributaria sobre la nómina (arriba del 30%), que se refleja en más costos para las empresas. Eso obsta a la competitividad de los productos en el exterior. Países con población más joven y regímenes más equilibrados pueden reducir los cometidos y abaratar precios.

### **6.3. Cobertura de seguridad**

(Fuente: MPAS Elaboración: SPS/MPAS \* Posición en junio de 2002)

De cada 10 trabajadores, 6 se encuentran sin la protección de la SS y, en el porvenir, en caso de no acumular renta, dependerán sólo de los beneficios asistenciales del gobierno.

<sup>1</sup> Relación entre Contribuyentes y Beneficiarios de la Seguridad Social (1950-2002).

<b>Contribuyentes X Potenciales Contribuyentes por posición en la ocupación en la Población Ocupada Registrada*. 2001</b>				
<i>Ocupación</i>	<i>Contribuyentes (A)</i>	<i>No Contribuyentes (B)</i>	<i>Total (C)</i>	<i>% de Cobertura (A) / (C)</i>
<b>Empleados</b>	<b>22.886.767</b>	<b>7.671.263</b>	<b>30.558.030</b>	<b>74,9</b>
Empleados con registro	21.464.289	-	21.464.289	100,0
Empleados sin registro	1.422.478	7.671.263	9.093.741	15,6
<b>Empleados del hogar</b>	<b>1.554.479</b>	<b>1.780.123</b>	<b>3.334.602</b>	<b>46,6</b>
Empleado del hogar con registro	1.443.737	-	1.443.737	100,0
Empleado del hogar sin registro	110.742	1.780.123	1.890.865	5,9
<b>Por cuenta propia</b>	<b>2.219.627</b>	<b>8.222.945</b>	<b>10.442.572</b>	<b>21,3</b>
<b>Empleador</b>	<b>1.698.505</b>	<b>1.042.283</b>	<b>2.740.788</b>	<b>62,0</b>
<b>No remunerados**</b>	<b>6.118</b>	<b>6.878</b>	<b>12.996</b>	<b>47,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>28.365.496</b>	<b>18.723.492</b>	<b>47.088.988</b>	<b>60,2</b>

*Fuente:* IBGE - PNAD

(\*) Personas de 16 años a 59 años y con rendimiento igual o arriba de 1 salario-mínimo. Excluye militares y estatales.  
 (\*\*) Son trabajadores que no reciben rendimientos del trabajo, pero poseen otras fuentes de renta  
 Cobertura Previsional por rama de actividad (excluidos militares y estatales).

<i>Rama de Actividad</i>	<i>% de Cobertura</i>
Otras Actividades Industriales	74,47
Social	71,74
Administración pública	71,77
Industria de transformación	68,70
Otras	62,41
Servicio Auxiliar de la actividad Económica	60,96
Transporte y comunicación	59,93
Comercio de mercancías	47,18
Prestación de servicio	34,27
Industria de la construcción	27,48
Agrícola	10,18
TOTAL	<b>39,92</b>

*Fuente:* IBGE - PNAD

En un análisis de la Cobertura por *rama de actividad* se puede verificar:

*Sector Industrial* posee la mayor cobertura: el 68,7% en la industria de transformación y el 74,4% en las demás actividades, siendo la construcción civil una excepción, pues su cobertura es de apenas el 27,48%.

*Sector Agrícola*, índice de cobertura del 10,18%, por la naturaleza del trabajo en el campo;

*Sector de Prestación de Servicios*: índice de cobertura del 34,27%.

## **7. Reforma de los regímenes de la previsión social brasileños de 1998 a 2003**

### **7.1. La diversidad de regímenes**

La sociedad brasileña convive con una gran diversidad de regímenes de SS, con sistemas oficiales para servidores públicos, en los niveles federal, estadual y municipal; complementarios privados, abiertos y cerrados; y especiales para assembleístas y miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público. Todos funcionando paralelamente al Régimen General de SS, operado por el INSS.

Esa multiplicidad aumenta los costes operacionales del Sistema de la SS y facilita las estafas. Y lo más grave: permite que privilegios y discriminaciones convivan dentro de un mismo régimen. Algunas categorías perciben en la inactividad tanto o más que en actividad (los militares, servidores públicos y poderes Judicial y Legislativo).

Desde 1998, con la Enmienda Constitucional N° 20, promulgada el 15/12/1998, el modelo brasileño de SS registra una inclinación diferenciada de los demás países de América Latina y pasa a realizar la Reforma de su Sistema por etapas, introduciendo, en los últimos 5 (cinco) años, importantes modificaciones, para mayor racionalidad y viabilidad financiera y buscando una compaginación multipilar, según el principio de universalidad de cobertura como responsabilidad primaria del Estado, configurado como modelo “multipilar o de “pilares múltiples”, a través de tres pilares de cobertura:

*1º Pilar - Sistema básico de previsión: universal y obligatorio para todos los trabajadores.*

- *Régimen General de Seguridad Social (RGPS):* para cobertura de los trabajadores de la iniciativa privada, bien como las prestaciones no contributivas (ciudadanos sin cobertura previsional que reciben una renta mensual vitalicia asistencial desde los 65 años).
- *Financiación:* régimen financiero de departamento simple, costado por contribuciones de los trabajadores y empresarios con piso para contribución y beneficio de 1(un) salario mínimo y techo máximo en diciembre/2003, de R\$1.869, equivalente a 7,8 salarios mínimos.
- *Régimen Propio de los Servidores Públicos (RPPS):* para cobertura de los servidores civiles en el ámbito de la Unión, Estados y Municipios y la previsión de los militares.
- *Financiación:* régimen financiero de departamento simple, financiado por contribuciones de los trabajadores y aportes del Estado, con piso para contribución y beneficio de 1 (un) salario mínimo y sin tope máximo.

*2º Pilar – Régimen de Previsión Complementaria:* facultativo y ofrecido por el propio Estado o por empresas Patrocinadoras y Instituidores (Sindicatos y Asociaciones de Clase), o por Bancos y Aseguradoras, a través de:

- Entidades cerradas sin fines lucrativos: Fondos de Pensión patrocinados por empresas públicas y privadas y por Instituidores;
- Entidades Abiertas con fines lucrativos: bancos y aseguradoras.

La previsión complementaria se va constituyendo en un pilar fundamental, no obstante que en números menores con relación a otros países. Tiene gran potencial de crecimiento, con la posibilidad de creación de nuevos planes de beneficios, a través de las Asociaciones de Clase, Sindicatos, Cooperativas, etcétera, ampliándose con la inclusión de los servidores públicos, aún dependiendo de aprobación de ley.

*3º Pilar (privado):* Ahorro individual, voluntario, que abastece de protección adicional a las personas que anhelan más de lo que les ofrecen los otros dos pilares.

## **7.2. Reforma gradual focalizada en el régimen general: enmienda constitucional n° 20 del 15 de diciembre de 1998**

Si bien introdujo modificaciones en los tres Regímenes, lo hizo especialmente en el Régimen General de Previsión Social (RGPS).

### **7.2.1 Modificaciones del Régimen General: trabajadores de la iniciativa privada**

*Establecimiento de Reglas de transición para los asegurados en actividad:* mínimo de edad 53-48 años, como condición para jubilación proporcional por tiempo de contribución de los 30 años (hombre)/25 (mujer); no aprobado el establecimiento de la edad mínima de 55 (mujer) y 60 años (hombre) para jubilación integral, permaneció apenas la exigencia de tiempo de contribución: 30 años (mujer) o 35 años (hombre);

*Extinción de la jubilación proporcional para asegurados afiliados desde la fecha de la Enmienda:*

Principales Modificaciones:

- la extinción de la «jubilación por tiempo de servicio»;
- mínimo de edad de 53-48 años para jubilación proporcional por tiempo de contribución; no aprobada la edad mínima de 55 (mu-

- jer) y 60 años (hombre) para jubilación integral, permanece sólo tiempo de contribución de 30 años (mujer) y 35 (hombre).
- la extinción de la jubilación proporcional para los asegurados afiliados desde la fecha de la Enmienda.
  - mayor control y legislación específica más rígida para jubilaciones especiales y cómputo de tiempo anterior en actividades rurales, evitando jubilaciones precoces y conversiones.
  - Institución del Factor de la SS en 1999: cálculo de los beneficios que introduce criterios de equivalencia entre contribuciones recaudadas y beneficios pagados.

### *Factor previsional (previdenciario)*

La Reforma con la Ley N° 9.876 del 26/11/99, publicada en el Diario Oficial del 29/11/99, entre otros, cambió el cálculo de la jubilación por tiempo de contribución del trabajador. La nueva regla de cálculo de los beneficios introdujo criterios de equivalencia entre contribuciones recaudadas y beneficios pagados, a través de la institución del Factor Previsional, que considera la expectativa de vida y tiene la finalidad de evitar la concesión de jubilaciones por tiempo de contribución en edades precoces.

Para las jubilaciones por tiempo de contribución iniciadas desde diciembre de 1999, el INSS utiliza el Factor: ecuación que considera, además del tiempo de contribución al Instituto y la alícuota de contribución, la edad y la expectativa de vida del trabajador en el momento de la jubilación (ver fórmula más abajo).

En los próximos 5 años, los efectos de la nueva base de cálculo serán sentidos en la proporción de 1/60 por mes de vigencia de la ley, hasta su aplicación integral en diciembre de 2004, a través de la aplicación del Factor de Transición (ver fórmula más bajo).

Además, en la antigua regla, la jubilación era calculada sobre la media de los últimos 36 salarios de contribución corregidos por índices económicos. Desde diciembre de 1999, el Factor se aplica a la media del 80% de los mayores salarios de contribución corregidos por índices económicos, de julio de 1994 hasta la fecha de la jubilación.

Para la jubilación por Edad (60 años, mujeres y 65 años, hombres) el Factor de la Seguridad Social será opcional; el asegurado podrá escoger la regla que le ofrezca el beneficio mayor.

El Factor no se aplica a los demás beneficios: jubilación especial, por invalidez, pensión por muerte y auxilio por enfermedad. No obstante, el cálculo también será efectuado según la media del 80% de los mayores salarios de contribución desde julio de 1994.

### *Nueva Regla de Cálculo del Valor de los Beneficios*

$S_b$  = salario de beneficio.

$M$  = media entre los 80 mayores salarios-de-contribución del asegurado, apurados entre julio de 1994 y el momento de la jubilación, corregidos por la inflación.

$T_c$  = tiempo de contribución de cada participante.

$la$  = alícuota de contribución del asegurado y del empleador = 0,31.

$Ex$  = expectativa de sobrevivencia del asegurado a la fecha de jubilación, medida anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, considerándose la media única nacional para ambos sexos.

$ID$  = edad del asegurado a la fecha de jubilación.

O se la puede escribir como:

$CT \times$  (Tasa interés)

$Ex$

Donde:  $CT$  = Contribuciones Totales =  $M \times T_c \times a$

### *Reflejos principales del factor previsional (previdenciário)*

El Factor es fórmula sustituta de la institución de una edad mínima de jubilación. Su mecanismo elevó en 1999 la edad mínima para jubilación integral a 58 años, mismo no habiendo sido aprobada las edades mínimas para la jubilación integral de 60-55 años, para hombre y mujer respectivamente. Para 2004, en función del aumento de la expectativa de sobrevivencia del brasileño, el Factor deberá elevar la edad mínima a 60 años.

## *Edad Media de Concesión de la Jubilación Urbana por Tiempo de Contribución (1998 a 2002)*

*Fuente:* SPS/MPAS –Síntesis / Dataprev

Considerando los efectos de la institución del Factor, la edad Media de concesión de jubilaciones en el sector urbano pasó de 48,9 años, en 1998, a 53,1 años en 2002.

### **7.2.2 Modificaciones más significativas para el Régimen Propio de los Servidores Públicos**

*El Régimen Propio de los Servidores Públicos* puede ser dividido, para fines de análisis, en:

- *Servidores Públicos Civiles:* Federales, Estatales y Municipales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Maestros.
- *Regímenes Especiales* (Ejemplo: Ex combatientes y Amnistiados).
- *Servidores Públicos Militares:* plan de beneficios inserto en el Estatuto de los Militares.

Las modificaciones significativas fueron:

- Edad mínima de jubilación de 60-55 años, respectivamente para hombres y mujeres, y regla que eleva gradualmente de 53-48 a 60-55 años el límite de edad.
- Carencia de 10 años prestados al servicio público.
- Servidores públicos que ingresen desde la Enmienda, contratados por las reglas del sector privado y afiliados al Régimen General de Seguridad Social.
- La posibilidad de nuevos Servidores Públicos contratados de acuerdo con las reglas del Régimen General de SS, de la Reforma Administrativa, contenidas en la Ley N° 9.717/ 98.

Hasta esta Ley, la mayoría de los entes públicos constituyeron sus regímenes propios sin el debido cálculo actuarial; la consecuencia fue el desequilibrio, pasando el folio de jubilados y pensionistas a hacer demasiado oneroso el Tesoro de esos entes públicos.

La referida Ley y la Portería MPAS N° 4.992/99, en orden al equilibrio actuarial y financiero de los regímenes propios de la Unión,

Estados y Municipios, permitió la constitución de fondos de activos, con fines exclusivamente de la SS, en auxilio del costo de los regímenes propios de previsión. Así, el ente público tiene la opción de introducir un cierto grado de capitalización en su régimen propio de previsión (Unión, Estados y Municipios).

Las reformas de Regímenes Propios de los Estados más avanzadas y con resultados concretos son las de Paraná, Bahía, Río de Janeiro y Pernambuco.

### ***7.3. Déficit actual de la previsión social después de la reforma de 1998***

*Fuente:* MPS,MF/SRF,MF/STN,MPOG/boletín estadístico de personal y INSS, 2003. *Elaboración:* SPS/MPS

*El déficit previsional crece, en parte, por la Asunción de beneficios asistenciales sin la contrapartida de previsión; sin ello el 45% de la población estaría bajo la línea de pobreza. La existencia de la protección de SS reduce ese número, según estadísticas de 1999, al 34%, en especial en el área rural: el 77% de más de 60 años no reciben beneficios de la SS.*

*Del Déficit financiero de R\$ 74,4 mil millones, en 2002, R\$ 54,4 mil millones o el 76,19% correspondió al sistema de los Servidores Públicos, incluyendo Unión, Estados y Municipios.*

Los R\$ 17 mil millones restantes fueron del Régimen General, siendo que R\$ 15 mil millones corresponden al pago de jubilaciones de personas que nunca aportaron para el Sistema, a ejemplo de las jubilaciones rurales, a cargo del INSS; y apenas R\$ 2 mil millones corresponden al Déficit efectivo del sistema de los trabajadores de la iniciativa privada. Es decir, si no fuese por los beneficios asistenciales, el Régimen General estaría prácticamente equilibrado.

Déficit Actuarial de los Regímenes Propios (diferencia entre valor de las reservas y activos acumulados) en 2002: representa los recursos necesarios para la capitalización de los fondos de la SS como garantía del pago de los beneficios de los servidores públicos jubilados y pensionistas y de los activos que aún no se jubilaron, pero que irán a hacerlo:

<i>Estado y Unión</i>	<i>Activos</i>	<i>Inactivos</i>	<i>Patrimonio líquido</i>	<i>Déficit</i>
Total Estados	<b>109,059</b>	165,907	17,984	256.981
<b>Civiles</b>	46,104	132,050	9.093.741	178.154
Militares	61,	176,531	-	238.165
<b>Total Unión</b>	634,107,738	308,581		416.319
<b>Total Unión/Estados</b>	216,797	474,488	17,984	673.300

*Fuente:* Ministerio de la Previsión Social.

#### ***7.4. Reforma del régimen propio de los servidores públicos: Propuesta de Enmienda Constitucional N° 67 de diciembre/ 2003***

Se observa, por la situación deficitaria financiera y actuarial del apartado 7.3, que la Enmienda Constitucional N° 20/98 no trajo equilibrio en el Régimen Propio de los Servidores Públicos.

A pesar de las modificaciones en los Regímenes Propios, el margen de maniobra de los entes federativos permanece limitado, una vez que las reglas básicas de cálculo, corrección y acceso al beneficio son dictadas por la Constitución Federal. El esfuerzo de la reforma se restringe a elaborar un plan de financiación capaz de eliminar o, por lo menos, reducir el déficit estructural de los Regímenes Propios. Las principales variables en ese proceso son la capacidad del gobierno local de elevar la alícuota de contribución de los servidores y la disponibilidad de activos para realizar una pre-capitalización del sistema de previsión de los servidores públicos.

Una solución de medio y largo plazo para los desequilibrios financieros y actuariales ha pasado a ser tratada por el actual gobierno brasileño, que inició su mandato en enero de 2003.

Ocho (8) meses después de llegar al Congreso Nacional, y luego de un gran proceso de negociación con la participación de varios segmentos representativos de la sociedad, el Senado aprobó el 26/11/03, en primer turno, sin alteraciones, el texto venido de la Cámara de Diputados, con acuerdo entre Gobierno y Congreso Nacional sobre una Enmienda Constitucional Paralela referente a puntos no convergentes, cuyas polémicas mayores son en torno de los límites relativos a los Tres Poderes y la paridad salarial entre activos e inactivos.

##### ***7.4.1. Modificaciones de los regímenes propios de los servidores públicos***

A continuación, presentamos el cuadro comparativo entre la propuesta original del Gobierno y la Reforma aprobada por el Congreso Nacional, las propuestas de la Enmienda Paralela, como también comentarios técnicos respecto del texto ahora aprobado.

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
Tipo de Régimen para los Servidores Públicos	Permanece el Régimen Propio para los Servidores Públicos (RPPS) y Régimen General (INSS) para la iniciativa privada.	Permanece el Régimen Propio para Servidores Públicos (RPPS) y Régimen General (INSS) para la iniciativa privada	Participación paritaria de los representantes de los 3 Poderes y del Ministerio Público en la gestión del Régimen	Se esperaba una mayor perecuación de criterios, ya fuese manteniendo los dos Regímenes Separados, o bien la unificación de los Regímenes General y Propio para los Servidores que ingresaren después de la Reforma.
Techo de Beneficio: para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma	Techo actual de R\$1.869 pasará a R\$2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos	Techo actual de R\$1.869 pasará a R\$2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos, sólo para los nuevos Servidores que ingresen en el Servicio Público; los Servidores actuales permanecen destechados.	—	El nuevo Techo propuesto abarcará cerca del 90% de los trabajadores de la iniciativa privada y de los Servidores Públicos nuevos y actuales. El ajuste tiene la finalidad de recomponer el Techo que correspondía a 10 salarios mínimos en el año de 1998 (Reforma / Enmienda 20), y hoy, a 7,8 salarios mínimos. La recomposición significará: Inmediato (aumento de la receta): aumento de recaudación del Gobierno, solamente para la contribución de los trabajadores, una vez que la contribución de la empresa ya es del 20% incidente sobre el total de salarios destechado; medio plazo (aumento de gasto): aumento del valor del beneficio de jubilación proporcional al número de meses que el asegurado aportare sobre el nuevo techo hasta la jubilación.

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
<p>Instituir la Previsión Complementaria para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma</p>	<p>→ Facultativa, solamente para los nuevos Servidores Públicos que ingresen después de la Reforma, con contribución para parcela del salario superior al Techo. → Previsión Complementaria cerrada privada (fondos de pensión).</p>	<p>→ Facultativa, solamente para los nuevos Servidores Públicos que ingresen después de la Reforma, con contribución para parcela del salario superior al Techo → Previsión Complementaria cerrada pública.</p>	<p>—</p>	<p>→ De acuerdo con el esperado: homogeneización de reglas entre los Regímenes General y Propio para la prevención complementaria, excepto la naturaleza de prevención privada pública, se esperaba naturaleza privada a ejemplo de las demás entidades cerradas para los trabajadores de la iniciativa privada.</p>
<p>Tipo de Plan Previsión Complementaria: Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma.</p>	<p>→ El tipo de plan será definido por cada Ente Federal, Estatal o Municipal; podrá ser de Contribución Definida, Beneficio Definido o Mixto.</p>	<p>→ Solamente plan de Contribución Definida (capitalización individual) y contribuciones del Estado, sólo para salarios por sobre el Techo.</p>	<p>—</p>	<p>→ Opción positiva, pues los planes de Beneficio Definido están sujetos a generar déficit. Los planes de contribución definida puros no tienen este riesgo.</p>

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
Reglas para los Servidores Públicos que ingresen desde la Reforma.	<p>→ Mismo Techo del INSS (pasando a R\$ 2.400,00) y prevención complementaria para parcela del salario superior al Techo.</p> <p>→ Edad mínima de 60 años –hombre y 55 años –mujer.</p> <p>→ 35 y 30 años de contribución y de servicio efectivo sólo en el Servicio Público.</p>	<p>→ Mismo Techo del INSS (pasando a R\$ 2400,00) y prevención complementaria pública para parcela del salario superior al Techo.</p> <p>→ Edad mínima de 60 años –hombre y 55 años –mujer.</p> <p>→ 35 años de contribución –hombre y 30 años de contribución –mujer.</p>	—	<p>→ Se esperaba la unificación de criterios de los Regímenes para los nuevos Servidores Públicos.</p> <p>→ Según estudios del Gobierno, el cálculo con base en la media actualizada traería costes adicionales, una vez que la actualización por índices económicos puede suplantarse el último salario; dados los bajos índices de reajustes los salarios de los Servidores son inferiores en general a los índices económicos.</p> <p>→ No será adoptado el Factor De la Seguridad Social, mas, en contrapartida, la edad exigida ya es de 60-55 años, lo que sustituye, en parte, el efecto del Factor.</p>

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
Reglas de Transición para los Servidores Públicos Actuales	<p>→ Jubilación Integral igual al último salario destechado:</p> <p>→ 60 años y 35 años contribución hombre y 55 años y 30 años contribución mujer, y 30 años contribución mujer, siendo todo el tiempo de contribución ejercido en la función pública.</p> <p>→ Jubilación Proporcional: Jubilación antes de los 60 o 55 años, reducción del 5% en el valor del beneficio a cada año anticipado, hasta el límite del 35%; o cálculo de la jubilación integral o proporcional efectuado sobre la media de los últimos salarios y no más igual al último salario.</p> <p>→ Abono de permanencia para quien continuare en actividad, mismo después de haber cumplido los requisitos para jubilarse: se fueron exentos de la contribución del 11%, hasta los 70 años de edad, cuando ocurra la jubilación compulsiva.</p>	<p>→ Jubilación Integral igual al último salario destechado:</p> <p>→ 60 años y 35 años contribución hombre y 55 años y 30 años contribución mujer, y mínimo de 20 años de Servicio Público y 10 años de efectivo ejercicio en el cargo en el que se dará la jubilación.</p> <p>→ Jubilación Proporcional:</p> <p>→ Jubilación antes de los 60 o 55 años, reducción del 3,5% en los próximos dos años.</p> <p>→ Desde 2006:</p> <p>→ Jubilación proporcional: reducción del 5% valor del beneficio a cada año anticipado, hasta el límite del 35%; o cálculo de la jubilación integral o proporcional efectuado sobre la media de los últimos salarios y no más igual al último salario.</p> <p>→ Abono de permanencia para quien continuare en actividad, mismo después de haber cumplido los requisitos para jubilarse: se fueron exentos de la contribución del 11%, hasta los 70 años de edad, cuando ocurra la jubilación compulsiva.</p>	<p>→ Jubilación Integral igual al último salario destechado:</p> <p>→ Sin límite de edad, 35 años contribución hombre, 30 años contribución mujer, y mínimo de 25 años de Servicio Público, 15 años de efectivo ejercicio y 5 años en el cargo en el que se dará la jubilación.</p> <p>→ A cada año en la actividad que sobrepasa los 30 o 35 años, reducción de 1 año con relación a la edad de 55 o 60 años para mujer y hombre respectivamente.</p>	<p>→ Con la elevación de la edad mínima de 48 a 55 (mujer) y 53 a 60 (hombre), pago del último salario desde las nuevas edades, y la creación de reductores para las jubilaciones anticipadas, posterga el flujo de los gastos, sin el coste de la TRANSICIÓN y sin pérdida de recetas y aumento de gastos.</p> <p>→ Otras reglas de transición analizadas sólo pasarían a tener efecto fiscal positivo desde 2027, y ocasionando en un primer momento reducción de recetas y aumento de gastos para el Gobierno.</p>

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
<p>Instituir la Contribución para Jubilados y Pensionistas Actuales</p>	<p>→ Alícuota del 11% para todos los Servidores jubilados y pensionistas, incidente solamente sobre la parcela del beneficio arriba del valor de exención del impuesto de renta de persona física, actualmente de R\$1.058,00.</p>	<p>→ Alícuota del 11% para todos los Servidores jubilados y pensionistas actuales:  → incidente sobre la parcela del beneficio arriba de R\$ 1.200,00 para los Servidores de los Estados;  → incidente sobre la parcela del beneficio arriba de R\$ 1.440,00 para los Servidores Federales.</p>	<p>→ Permite que los Estados y Municipios tengan una Alícuota de contribución inferior al 11%, fijada para los Servidores Federales.  → Sin contribución para los jubilados y pensionistas discapacitados</p>	<p>→ El límite de la exención fue un punto muy negociado entre Congreso y Gobierno, para reducir los efectos para pensionistas y jubilados que reciben beneficios de menor valor.  Reajuste de los beneficios de los actuales y futuros jubilados y pensionistas.</p>
<p>Reajuste de los beneficios de los actuales y futuros jubilados y pensionistas</p>	<p>→ Acabar con la paridad y sustituir por un indicador económico para los actuales y futuros jubilados y pensionistas .</p>	<p>→ Mantenido la paridad de reajuste apenas para los actuales jubilados y pensionistas: mismo índice de reajuste de los salarios de los activos  → Futuros desde la Reforma, incluso para los actuales Servidores en actividad: paridad parcial, aplicada solamente sobre el salario base, sin adicionales y gratificaciones.</p>	<p>—</p>	<p>→ La adopción de un indicador económico debía ser para todos, por lo menos para los beneficios concedidos desde la Reforma, manteniendo la paridad apenas para los actuales jubilados y pensionistas .  → Podrá todavía sufrir modificaciones con la Enmienda Paralela.</p>

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
Pensión por muerte (actualmente y futuras).	<p>→ Aplicación de reductor del 50% sobre todo el valor de las pensiones.</p> <p>→ Podrá ser aún menor en el caso de pensionistas más jóvenes, que deberán tener un porcentual menor.</p>	<p>→ Aplicación de reductor del 30% sobre la parcela arriba de R\$ 2.400,00 para las pensiones concedidas desde la Reforma.</p>	—	<p>→ El Congreso preservó el derecho adquirido de los actuales pensionistas y eliminó el reductor para beneficios hasta R\$ 2.400,00.</p>
Servidores Públicos Militares.	<p>→ Mantener el régimen propio con alteraciones en las pensiones de los beneficiarios y eliminación de beneficios vitales para hijas y discutidos porcentuales de contribución de los activos y jubilados.</p>	<p>→ Mantener el Régimen especial con alteraciones.</p>	—	<p>→ Actualmente, cerca del 37% de los gastos federales con jubilaciones y pensiones son con los militares, representando un gasto de R\$ 11,7 mil millones por año.</p> <p>→ Los militares pagan un 11% sobre su vencimiento, como los demás servidores, pero sólo el 7,5% de la contribución se destina a la financiación de la Seguridad.</p>

<i>Ítem</i>	<i>Propuesta original gobierno</i>	<i>Aprobación Congreso</i>	<i>Enmienda paralela</i>	<i>Comentarios técnicos</i>
<p>Instituir Límite para las jubilaciones de los Servidores Actuales.</p>	<p>→ Valor máximo previsto es el salario del Ministro del Supremo Tribunal Federal:  → Techo actual de R\$ 17.170,00  → Establecer subtecho para los Estados del 75% del Techo actual.</p>	<p>→ Para los que ya están en el sistema: Techo de R\$ 17.170,00 (servidores federales)  → Establecer 3 subtechos para cada uno de los 3 poderes :  - Ejecutivo (salario del Gobernador)  - Legislativo (salario del diputado estadual)  - Judicial (salario del desembargador)  - Ministerio Público Estadual y Defensor Público: subtecho equivalente al salario del ministro del Supremo Tribunal Federal.</p>	<p>—</p>	<p>→ Será objeto de Enmienda Paralela.</p>
<p>Cambios en el Régimen General para Trabajadores de la Iniciativa Privada.</p>	<p>→ Techo actual de R\$ 1.869,32 pasará a R\$ 2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos.</p>	<p>→ Techo actual de R\$ 1.869,32 pasará a R\$ 2.400,00, equivalente a 10 salarios mínimos.</p>	<p>—</p>	<p>Este fue el único cambio para los trabajadores de la iniciativa privada:  - Aumento inmediato de recetas de seguridad para el Gobierno.</p>

## 8. Consideraciones Finales: Sobre la Reforma del Régimen Propio de los Servidores Públicos

El saldo final es expresivo. Se reducirán los gastos con las jubilaciones de los hoy agentes públicos civiles y las diferencias de tratamiento con los asegurados del INSS.

De acuerdo a los datos divulgados por el Ministerio de la Previsión Social, sin considerar los efectos de la Enmienda Paralela, la economía traída a la Unión por la reforma será de aproximadamente R\$ 47 mil millones en 20 años, si todos los servidores con derechos adquiridos por las actuales reglas piden su jubilación. El número puede llegar a R\$ 49 mil millones, si apenas la mitad de estos empleados públicos pide la jubilación. Según la estimativa del Tesoro Nacional, la economía de los Estados puede variar de R\$ 10 mil millones a R\$ 15 mil millones, también en 20 años. Tales números aún serán objeto de mejor evaluación por el Ministerio de la Previsión Social, después del cierre del año de 2003.

La reforma de la Seguridad aprobada contiene importantes perfeccionamientos con relación a la situación actual del sistema de la SS y consolidación del modelo brasileño de protección social, de los cuales evidenciamos aquellos que vienen siendo apuntados por diversos Institutos, Consultorías y Profesionales especializados en la materia:

*Impacto fiscal:* La reforma reducirá el déficit de la SS, principalmente en función del aumento de la edad mínima para la jubilación de los empleados públicos, de la institución de la contribución para los jubilados y pensionistas y del reductor del valor de las futuras pensiones;

*Techo moralizador:* El texto constitucional define el techo para los vencimientos de los funcionarios federales y los subtechos para los funcionarios de los gobiernos provincial y municipal. De acuerdo con el artículo 17 de las Disposiciones Transitorias de nuestra Constitución, una vez establecidos los techos y los subtechos, inmediatamente los vencimientos arriba de esos valores serán reducidos. El mismo dispositivo constitucional establece que no podrá ser alegado derecho adquirido en este caso. El impacto fiscal de los techos y subtechos no es grande. *Pero el efecto moral es considerable.*

*Fortalecimiento de la Previsión Complementaria:* Los que ingresen en el servicio público después de la promulgación de la reforma tendrán un sistema de jubilación diferente del actual, con valor máxi-

mo de los beneficios de R\$ 2.400 y seguridad complementaria para beneficios por sobre este tope.

*Término de concesión de jubilaciones integrales y paridad para los nuevos Servidores Públicos:* no habrá más jubilaciones integrales ni paridad entre beneficios de los inactivos y vencimientos de los activos. Para beneficios mayores, tendrán planes de previsión complementaria, del tipo contribución definida. En estos planes, el valor de jubilación no es garantizado y depende del monto acumulado de las contribuciones recogidas durante el período activo. Por definición, el plan de contribución definida es equilibrado financieramente.

*Pocos cambios en el Régimen General:* Para los asegurados de la iniciativa privada no habrá alteraciones. Sólo la elevación del techo de los actuales R\$ 1.869 a R\$ 2.400 (aumenta de inmediato las recetas de previsión). Para los (pocos) que ganan más de R\$1.869, la contribución aumentará un poco, y cuando se jubilen, recibirán un beneficio algo mayor. Para la mayoría de los asegurados, que ganan menos que el techo actual, nada cambia.

Pese a las divergencias técnicas y políticas respecto a los efectos de las Reformas del tramo 1998 a 2003, considerando su historia y el contexto político, social y económico brasileño, la frase siguiente reflexiona acerca de un acuerdo entre los especialistas de la materia: “No es poco. Ninguna tentativa de Reforma de la SS Brasileña consiguió tanto, en tan poco tiempo”.

## ***El Mayor Desafío***

Con las Reformas de los Regímenes General y Propios ocurridas de 1998 a 2003, la SS brasileña persigue el equilibrio financiero-actuarial, a lo largo del tiempo.

Concluida esta fase, el Gobierno tiene un desafío mayor: la inclusión social de cerca del 60% de la población que se encuentra excluida del sistema de la SS brasileña.

## **Bibliografía**

ABRAPP – Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Coletânea das Principais Leis, Decretos,*

- Normas e Atos Relativos às EFPPs*. São Paulo: ABRAPP, 2ª. Ed, p. 83-84, 1996.
- ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Revista ABRAPP*. n. 269, p. 10 setembro / outubro, 2001.
- ABRAPP. Associação Brasileira das Entidades Fechadas da Previdência Privada. *Revista ABRAPP*. n. 270, p. 30-34, novembro / dezembro, 2001
- Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Seminário Regional Sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001.
- Brasil. *Lei complementar* Nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.
- Brasil. *Decreto* Nº 4.206, de 23 de abril de 2002. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar no Âmbito das Entidades Fechadas.
- Brasil - Ministério da Previdência e Assistência Social. Livro Branco da previdência social – Brasília: MPAS, 2002, 1v.
- Fernandes, M.B.C. (2002). “Aspectos tangibles y no tangibles de una transición de planes de beneficios en una entidad cerrada de previsión complementaria; La experiencia brasileña del Fondo de Pensión de la Siderurgia”, USIMINAS. 2002, 53f. tese (Mestrado) Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- Frischtak, Ricardo M. *Portabilidade*. UFRJ, s.d.
- Investidor Institucional. *Revista Quinzenal sobre Fundos de Pensão e Administração de Recursos de Terceiros*. Ano 6, ed. 109, p. 12-14, 20-22, 2001.
- Martinez, Wladimir Novaes (1999). *Reforma de Previdência Social: Comentários à Emenda Constitucional n. 20/98*. São Paulo: LTr, p. 63-64, 124-133, 221-222, 227-230.
- Oliveira, F.E.B Avaliação da reforma da previdência e suas perspectivas. In: *Seminário desafios da previdência, 2002*, Rio de Janeiro. Brasília; MPAS, 2002.
- Pieters, D. (2002). “Las Reformas de los Sistemas de Seguridad Social en Europa frente a las dificultades económicas. Seguridad Social. Configuración y Desarrollo Internacional”, Madrid: OISS, 1v.
- Pinheiro, V.C (2002). “Unificação de regimes de previdência:

- experiência internacional”. *Revista ABRAPP*, São Paulo , v. 21, nº 279, p. 21-24.
- Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social. *Boletim de Previdência Complementar*. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar, v. 1, n. 12, setembro / outubro, 2001.
- Previdência Social – Ministério da Previdência e Assistência Social. *Boletim de Previdência Complementar*. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar, v. 1, n. 13, novembro / dezembro, 2001.
- Rabelo, Flavio Marcílio (2000). *O Potencial de Crescimento da Previdência Complementar no Brasil*. Vitória, Mimeo.
- Rabelo, Flavio Marcílio (2002). *Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos*. Brasília: MPAS; SPS.
- Revista de Previdência Funcional*. n. 1, p. 44-61, setembro, 2001.
- Revista de Previdência Funcional*. Ano II, n. 2, janeiro, 2002.
- Robles, J.A.P. (2002). “Seguridad Social. Configuración y Desarrollo Internacional”, Madrid: OISS, 1v.
- Seguridade. *ICSS Instituto Cultural de Seguridade Social*. Ano I, 2ª. Ed, Nº I, s.d.
- Seguridade. *ICSS Instituto Cultural de Seguridade Social*. Ano II, n. 3, p. 17-18, 53-56, s.d.
- Soares, C.R. (2003). *Sugestões de estratégias a serem incorporadas na reforma da previdência dos Servidores Públicos*, Belo Horizonte fevereiro.
- Towers Perrin, Forster & Crosby Ltda. (1995). *A Previdência Privada em Tempo de Mudanças*. Rio de Janeiro, Mimeo.
- 22º. Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão. *Revista do Congresso*. Vitória: ABRAPP, p. 72-106, 2001.