

EL LIBRO BLANCO DE LA PREVIDENCIA SOCIAL (1ª PARTE)

En Diciembre de 2002 se presentó “El Libro Blanco de la Previdencia Social” de Brasil, el cual contiene un análisis y estudio de los últimos ocho años; años en los que el sistema, después de haber conmemorado ocho décadas desde su instauración, pasó por las más profundas y radicales cambios: en algunos aspectos con consecuencias provechosas para su sostenimiento y mayor equidad; en otros constituyéndose en un referente para futuros desdoblamientos aún necesarios para la consolidación de la Previdencia Social de Brasil.

En el bien entendido de que este Libro Blando puede suscitar, al menos, la curiosidad de todas aquellas personas profesionales, estudiosas e interesadas en conocer los sistemas de Seguridad Social de otros países, e, incluso, que pueda ser de utilidad para la realización de estudios comparados, ya que en la perspectiva de este año 2003, uno de los asuntos prioritarios para el nuevo Gobierno, que precisa ser abordado con carácter inmediato e ineludible, es la modificación de la Previdencia Social brasileña, a fin de garantizar en el futuro la viabilidad de la misma, es por lo que se ha considerado lo oportuno de presentar, en diversas Partes los siguientes epígrafes del mencionado Libro:

- Presentación
- Los escenarios de la etapa anterior de la Reforma
- La reforma de la Previdencia Social brasileña de 1998
- Propuestas de modificaciones para el futuro
- Previdencia Social Complementaria

1. PRESENTACION

El libro tiene como finalidad retratar la situación actual del Sistema de Previdencia Social brasileño, en sus diversos regímenes y características, mostrar el valor de

las reformas emprendidas en 1998 y presentar sugerencias para el gradual equilibrio y sostenimiento de los sistemas.

La agenda de cambios futuros es grande. Los sistemas de previdencias aún están lejos de ser contributivos, actuarialmente equilibrados y justos. La informalidad del mercado de trabajo es alta para evadir las cotizaciones elevadas. El desequilibrio financiero se agravará, en algunos años, en función de la creciente longevidad de las personas. Por eso, nuevos cambios son urgentes para superar obstáculos y tendencias adversas.

Se han de realizar correcciones y modificaciones, inicialmente, en lo que respecta a los cambios en el área de la Previdencia, como hecho aislado en el contexto social brasileño. La reforma será más profunda y con la eficacia deseada, si se articula con los cambios, también necesarios, en otros sectores.

Esa modificación ha de ser de tal importancia, que puede implicar el mayor desafío que hoy en día tiene el sistema: la inclusión de casi 40 millones de personas económicamente activas que no tienen ninguna cobertura de seguridad social. Este tema es primordial. Es necesario que se definan mejor las deficiencias del régimen que se reflejan directamente en el déficit de la Previdencia, pues el aumento del número de activos puede compensar la creciente cantidad de pensionistas, sobre todo de cara al aumento de esperanza de vida.

Se sabe, por ejemplo, que una adecuada reforma fiscal puede influir en una mayor contratación por parte de las empresas de mano de obra con cartera de trabajo registrada y, por tanto, tener incidencia positiva en la inclusión de nuevos asegurados en la Previdencia.

Por lo que respecta a la agenda específica, se debe incluir, entre otras, la revisión de los tipos de cotización, el estímulo a retrasar las jubilaciones por tiempo de cotización, la especialización de los tipos de cotización separando los destinados a la financiación de las prestaciones por riesgos (enfermedad, invalidez, accidente o muerte) de aquéllas que financian las prestaciones programables (pensiones), la revisión de acumulación de prestaciones o de prestaciones y salario, separación de la financiación de las prestaciones sin una suficiente contrapartida contributiva, las edades de jubilación en el sector rural.

La reducción de las cotizaciones en un sistema desequilibrado no se puede hacer de forma aislada. Se precisa profundizar en la reforma del sistema para que llegue a ser viable. Sin embargo, reducción de cotizaciones y reforma del sistema deben ir juntas, pues ambas son indispensables para transformar a la Previdencia Social en confiable y, así, atraer a quienes no están incluidos todavía.

El escenario que se vislumbra es el del incremento del desequilibrio a partir del 2020, como consecuencia del envejecimiento de la población. El aumento del índice de personas mayores en la población y, en consecuencia, de los beneficiarios conlleva un esfuerzo adicional de toda la sociedad para la financiación. Parece razonable que el mayor número de años de vida sean repartidos entre un período de trabajo y cotización, y el disfrute de la percepción de pensiones. Esto se puede conseguir sin que sea necesario aumentar las edades establecidas de 60 y 65 años para la jubilación por edad. Esas son las edades que todavía prevalecen en el mundo. Sólo es necesario elevar el período de carencia para acceder a la jubilación, fijada en 15 años.

Además, hay que elevar, también, la edad media de las personas que acceden a la jubilación por tiempo de cotización, actualmente inferior a los 54 años de edad. Ese cambio podría hacerse de forma determinante fijando una edad mínima para acceder a esa jubilación, o mediante un incremento de la cuantía de la pensión, como incentivo para retrasar el acceso a la jubilación, que se podría llevar a cabo mediante una pequeña modificación de la fórmula de cálculo, de manera que se eleve la tasa de interés implícita que remunera las cotizaciones realizadas al sistema.

Esa alteración debe ir acompañada de la especialización de las cotizaciones. La actual fórmula de cálculo destina la totalidad de las cotizaciones a la financiación de las pensiones, quedando al descubierto la financiación de las prestaciones por riesgo. Parte de las cotizaciones se debe destinar a la financiación de esas prestaciones.

El sistema será tanto más confiable cuanto más justo sea. En ese sentido se hace necesario, también, separar las prestaciones que no tienen suficiente contrapartida de financiación de aquéllas que sí la tienen. El concepto de

Previdencia como seguro, exige contribución de todos y en igual proporción. Para los asegurados que no poseen suficiente capacidad contributiva la ley presupuestaria anual debería aportar recursos para suplir la insuficiencia contributiva o para costear las prestaciones. De igual forma, la devolución de cotizaciones se tienen que revisar, o, si se mantiene, será necesario destinar recursos presupuestarios complementarios. El índice de afiliación al sistema tendría que ser tanto mayor cuanto más transparentes fueran esas operaciones.

A medida que las renunciaciones fueran explicitadas y compensadas, que los subsidios cruzados fueran eliminados o compensados, que el criterio de seguro fuera más riguroso, mayor espacio se abriría para la revisión de los tipos de cotización y más personas se adherirían espontáneamente al sistema.

Todavía hay que averiguar si subsisten razones de orden demográfico o condiciones extremas en la actividad agrícola, que justifiquen la jubilación anticipada en cinco años para los asegurados especiales (la familia que realiza actividades agrícolas sin empleados en un trozo de tierra para su propio sustento). Actualmente se conceden más de 25 mil jubilaciones por mes en el sector agrícola.

En el ámbito de los regímenes propios de previdencia de los funcionarios públicos, el desequilibrio financiero y actuarial es aún mayor. Es necesario que se eliminen diversos privilegios, como la paridad entre activos e inactivos, la cuantía de las remuneraciones y la cuantía de la pensión igual a la última remuneración, el límite tan bajo de la edad de jubilación.

La base para el cálculo de la pensión no puede seguir siendo la última remuneración. Por lo menos, debe corresponder a la media de las remuneraciones de los últimos cinco años, con lo que se obtendría un mayor equilibrio entre contribución y prestación. Por lo que respecta a las pensiones será necesaria una alteración en los criterios de cálculo del valor de la pensión, estableciendo un límite para esta prestación, que debería quedar entre el 50% y el 70% del valor de la remuneración del funcionario, determinado por criterios actuariales y financieros.

La elevación de la expectativa de vida no permite el mantenimiento de pensiones con edades muy bajas. Se impone la modificación del límite de edad mínima vigente para jubilarse, en función del impacto que ese aumento de la expectativa de vida causa a las cuentas previdenciarias.

El preceptor de prestaciones y el pensionista no pueden percibir sus pensiones sin la garantía del mantenimiento del valor real, mediante mecanismos de reajustes periódicos que le preserven frente a las variaciones inflacionarias. Esto se puede obtener mediante una previsión legal de reajustes anuales vinculados a un índice de inflación a ser definido. Lo que no conviene es atenerse de forma definitiva al valor de las remuneraciones de los funcionarios activos.

Sería una importante aportación para el equilibrio del pasivo actuarial del sistema de previdencia de los funcionarios públicos, la participación de los funcionarios inactivos y de los pensionistas en la financiación de este pasivo. La medida se justifica por el hecho de que en diversos Entes de la Federación, cuando el funcionario era transferido a la inactividad, recibía una cuantía adicional, cuyo único motivo era la jubilación, además de ver incorporadas diversas cuantías percibidas con carácter temporal durante la vida activa. Además en diferentes momentos de su vida activa, hubo ausencia o insuficiencia de cotización, como consecuencia de determinadas reglas vigentes.

Una visión socialmente justa, cotizaciones equilibradas, ausencia de renuncia de cotización o de prestaciones sin contribución y un sistema equilibrado desde el punto de vista actuarial, son requisitos indispensables para la credibilidad de la Previdencia Social ante los trabajadores. Sin embargo, esas condiciones no son totalmente suficientes para que todos se sientan dispuestos a adherirse al sistema. Quedan todavía las grandes tareas de modernizar la gestión, atender con eficacia, eliminar trámites burocráticos, reconocer derechos con rapidez y en base a los datos históricos de cotización, eliminar fraudes y ocultaciones, cobrar con rapidez cotizaciones no ingresadas y debidas, entre otras tareas.

La Previdencia debe trabajar con horizontes temporales largos, de más de medio siglo, para que haya tiempo suficiente para los cambios de rumbo, para evitar la imposibilidad de cumplir los compromisos y sin que sea necesario frustrar

expectativas. Un error de cálculo o una decisión postergada podrían afectar a las personas en el final de su vida laboral, cuando ya lo le queden alternativas para subvertir su situación, su carrera de contribuciones a la Previdencia.

2. LOS ESCENARIOS DE LA ETAPA ANTERIOR A LA REFORMA

2.1. REGIMEN GENERAL DE LA PREVIDENCIA SOCIAL – RGPS

Cuando el Gobierno de Fernando Enrique Cardoso tomó posesión, 72 años después de la Ley Elói Chaves, inicio de la Previdencia Social en Brasil, el sistema previdenciario había madurado. El avance en la dirección de la universalización, la igualdad de derechos y deberes, la posibilidad para cualquier residente en el país de afiliarse al sistema, fueron las características que llevaron a la madurez del sistema.

Pero eso también significó cambios profundos en la relación (vital en un sistema de reparto) entre cotizantes y beneficiarios. Antes de la reforma, el sistema de reparto brasileño ya había sobrepasado su límite de seguridad en lo que respecta al índice de dependencia entre cotizantes y beneficiarios. Este fenómeno ocurrió, en primer lugar, por las normas de acceso a la prestaciones sociales y, en segundo lugar, por las mudanzas demográficas, tales como la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida, hechos determinantes para el futuro del sistema. En la década de los 50 había 8 cotizantes por cada beneficiario, en 1997 esta relación llegó a 1,7 por 1. El gobierno necesitaba en aquel momento discutir con la sociedad nuevas reglas para la concesión de prestaciones y su tiempo de duración. Al aumento de las cotizaciones o la disminución de la cuantía de las prestaciones por el efecto de la inflación, ya no se podía recurrir pues se producían efectos perversos contrarios a lo deseado.

Entre las reglas típicas del sistema brasileño se encontraba la concesión de jubilaciones por tiempo de servicio con independencia de la edad. Este tipo de prestación venía perpetuando una perversa redistribución de la renta, a través de la Previdencia Social, pues los más pobres financiaban a los más ricos.

Hasta la reforma, la prestación de jubilación por tiempo de servicio – ATS – podría ser concedida a partir de 25 años de trabajo para la mujer y 30 para el hombre, por cuantías proporcionales y sin límite de edad. El perfil de los beneficiarios de jubilación por tiempo de servicio era el de trabajadores que tenían como media 48,9 años de edad, provenientes, en gran parte, de puestos de trabajo cualificados, con salarios más elevados y vida laboral más estable, lo que facilitaba la comprobación de los requisitos para acceder a la jubilación. La concesión de esa prestación fue aumentando hasta alcanzar un punto histórico en 1997, cuando se concedieron 417.400 pensiones de jubilación por tiempo de servicio, lo que supuso el 17,7% de total de los 2,4 millones de nuevas prestaciones concedidas aquel mismo año. Ese punto histórico continuó hasta junio de 1998, momento en el que se limitó el cómputo del tiempo de servicio especial a efectos de la prestación de jubilación por tiempo de servicio. Durante ese período se continuaron concediendo, mensualmente, cerca de 34 mil prestaciones de jubilación por tiempo de servicio. Después de junio de 1998, ese nivel de concesión cayó para 19 mil prestaciones/mes y, con la Enmienda Constitucional nº 20, de diciembre de 1998, a un nivel inferior a 10 mil prestaciones/mes.

Además del carácter injusto, la prestación de jubilación por tiempo de servicio era una prestación muy costosa para la Previdencia Social, ya que esta prestación era responsable, en 1997, de cerca del 38,5% del total de los gastos y en 1998 alcanzó el 40% de los gastos totales.

Esa tendencia, que nada tenía que ver con los cambios demográficos ni con la reestructuración del mercado de trabajo, agravaba el desequilibrio actuarial y financiero del INSS y generaba grandes movimiento de pensiones de jubilación. Y, las perspectivas eran de que ese escenario permaneciera, pues estaban alcanzando el derecho a la pensión de jubilación por tiempo de servicio más de 4 millones de personas que entraron en el mercado de trabajo en la época del milagro económico brasileño, entre 1968 y 1972.

Por otro lado, se encontraban los trabajadores que se jubilaban por la edad, con una media de 62,8 años. Eran personas con menor poder adquisitivo y con

dificultades para comprobar el tiempo de servicio, debido a la mayor inestabilidad de sus vidas laborales. Sus puestos de trabajo eran precarios, caracterizados por una alta movilidad, baja cualificación y bajos salarios. El valor medio de la pensión de jubilación por edad era cerca de 3,6 veces menor que el valor medio de la pensión de jubilación por tiempo de servicio.

De esta forma, se configuraba un sistema de solidaridad al contrario, en el que los trabajadores con mejores condiciones financieras que se jubilaban por tiempo de servicio, lo hacían con una edad más baja (con 47,8 y 49,2 años de edad para mujeres y hombres, respectivamente), recibían prestaciones mayores y durante más tiempo (durante 29,3 y 24,8 años para mujeres y hombres, respectivamente). Además, al continuar en el mercado de trabajo la pensión se convertía en un mero complemento de renta. Los trabajadores más pobres que se jubilaban por edad, lo hacían más tarde (con 61 y 65,6 años de edad para mujeres y hombres respectivamente), recibían unas prestaciones de menor cuantía y durante menos tiempo (durante 19 y 13,9 años para las mujeres y hombres respectivamente).

La Constitución de 1988 introdujo profundas modificaciones en el Régimen General de Previdencia Social. Las reglas de cálculo y el reajuste de las prestaciones sociales fueron alteradas con el objetivo de protegerlas de la inflación. Al mismo tiempo hubo una equiparación entre la cuantía de las prestaciones en el ámbito urbano y el rural, y la extensión de la cobertura social a los trabajadores del sector agrícola. Esas iniciativas, socialmente importantes, tuvieron grandes consecuencias fiscales y actuariales, sobre todo debido a los cambios acelerados en el estructura por edades de la población brasileña.

La consecuencia, de estos y otros desequilibrios, fue el de una situación financiera deficitaria a partir de 1995. A tasas de septiembre de 2002, la Previdencia Social paso de un superávit de 17,2 billones de Reales en 1988, a un déficit de 9,5 billones de Reales diez años después.

2.2. REGÍMENES PROPIOS DE PREVIDENCIA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Si, como ya se ha indicado, existía una distribución de renta injusta entre los asegurados del INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, algo más escandaloso ocurría cuando se comparaban las reglas que se aplicaban a los trabajadores del sector privado con las aplicadas a los funcionarios de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Era en el sector público donde se daba la mayor proporción de jubilaciones precoces, las acumulaciones de prestaciones con salarios de cargos o empleos públicos, la mayor duración de las prestaciones y el menor plazo de carencia.

Esas normas se generaron históricamente con el objetivo de atender a categorías especiales que prestaban servicios al gobierno. Desde esa perspectiva es como se puede explicar, por ejemplo, la creación en 1795 del plan de asistencia para los huérfanos y viudas de oficiales de la Marina; el mismo plan para el Ejército en 1827; y, en 1835, un programa para los trabajadores del Ministerio de Economía. Con la llegada de la República, entre 1889 y 1892, recibirían tratamiento diferenciado los funcionarios públicos del Ministerio de Hacienda, los ferroviarios, los funcionarios de la Oficina de la Imprenta Nacional, los trabajadores civiles del Ministerio de la Guerra y de la Marina.

La implantación de los sistemas de protección social en aquellos primeros tiempos tenía por objetivo dar un tratamiento especial y distintos a las categorías responsables de la formación del Estado y del sostenimiento de los poderes militar y burocrático.

De esa forma, la protección social nació asociada a un conjunto de normas jurídicas relativas al vínculo laboral. Por esa razón la protección social de los funcionarios del Estados evolucionó como una política de personal fundada en el sistema "pro labore ipso". De acuerdo con esa concepción, el funcionario público tiene cargo vitalicio, ejerciéndolo como activo hasta alcanzar los requisitos para la jubilación y, como inactivo, a partir de entonces, teniendo derecho a remuneración como si estuviera en activo.

La Constitución de 1988, inigualable en cuanto a los derechos y garantías ofrecidas a los ciudadanos, comprometió el equilibrio de las cuentas públicas con la unificación del régimen jurídico de trabajo en la Unión, Estados, Distrito Federal

y Municipios. En el ámbito federal, el régimen adoptado fue el de la Ley nº 8.112 de 11 de diciembre de 1990, prácticamente una “actualización” del antiguo estatuto de 1952 que fue seguido por los Estados y Municipios.

Merece destacarse, por su incidencia sobre el régimen previdenciario de los funcionarios públicos, lo establecido en el artículo 243 de la mencionada Ley, que determinó la transferencia de los funcionarios celetistas¹ al régimen estatutario de forma automática². Esta automaticidad realizada por la Unión y seguida por el Distrito Federal y por la mayoría de los Estados y Municipios, fue uno de los factores determinantes del desmesurado crecimiento de los gastos de personal de los Entes Públicos, después de la Constitución de 1988, junto con los criterios extremadamente generosos para la concesión de jubilaciones en el ámbito de sector público.

Además de la incorporación de los funcionarios públicos, el Legislador constituyente permitió la inclusión, en los regímenes propios de la previdencia social, de los funcionarios contratados por plazo determinado, a los que ocupaban cargos de libre designación y ejercían funciones de confianza, a los agentes políticos con mandatos electivos, incluso aunque no tuvieran vínculo efectivo con la administración, así como a los funcionarios fijos, al amparo del artículo 19 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias –ADCT- de la Constitución Federal, esto es, todos aquellos admitidos en la propia Administración, Organismos Autónomos y Fundaciones de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, hasta el 5 de octubre de 1983, sin concurso público, mediante pruebas, o mediante pruebas y títulos.

La incorporación de todo ese contingente a los regímenes propios de previdencia social, asegurando un nivel de prestaciones de jubilación igual a la última remuneración percibida en activo, incrementada con la promoción de nivel jerárquico y la garantía de los reajustes aplicables a los que están en activo, representó cargas extremadamente elevadas, sobre todo para los Estados y Municipios. Esa es la explicación para la gran cantidad de nuevas jubilaciones en

¹ El término “celetista” se refiere a los funcionarios contratados según el Código de Leyes Laborales (CLT)

el servicio público federal entre 1991 y 1994, pues en apenas tres años, el número de funcionarios inactivos y pensionistas de la Unión pasó de 542.000 a 793.000.

En la década de los 90, mientras que descendía el número de funcionarios activos, crecía vertiginosamente el número de inactivos y pensionistas. En el año 2000 se llegó a una relación de un funcionario activo por cada inactivo, relación que no tiene precedentes en la historia de la humanidad, profundizándose el desequilibrio actuarial financiero del régimen. Cabe resaltar, que se llegó a esta situación en razón de las peculiaridades de las normas de elegibilidad de la jubilación, que nada tenía que ver con los cambios demográficos en curso.

Ese aumento significativo de la concesión de pensiones de jubilación era consecuencia del hecho de que los funcionarios públicos pudieran jubilarse a edades muy bajas.

En el servicio público, los distintos regímenes y criterios permitían que algunos se jubilaran más de una vez y además que volvieran a ocupar un cargo o empleo público. La acumulación de prestaciones de jubilación – de cuantías superiores a la remuneración líquida activa- generaba los supersalarios.

Hay que añadir que los funcionarios del sector público utilizaban el llamado “tiempo ficticio”; por ejemplo : los períodos de licencias por tiempo de servicio no disfrutadas, que se contabilizaban por el doble para la obtención de la jubilación. Este artificio, junto con otras lagunas legales, permitían jubilaciones precoces. Cabe resaltar que esas reglas no eran de aplicación a los trabajadores cubiertos por el INSS, lo que constituía un privilegio inaceptable.

La previdencia de los funcionarios públicos siempre fue considerada como una extensión de la política de personal. Por eso, los datos relativos a esta previdencia estaban diluidos entre los datos de gastos de personal, y la situación existente pasaba, en la mayoría de los casos, desapercibida para los formuladores de la política pública, de los analistas y del público en general.

En el ámbito de la Unión, mientras que el gasto del personal activo se duplicó entre 1987 y 1997, el gasto con los inactivos se cuadruplicó en el mismo periodo.

² Cerca del 80% de los servidores de la Unión, por la Ley n° 8112/90, eran contratados laborales según el CLT

En 1998, la contribución de los funcionarios financió, apenas el 12,5% de los gastos de los inactivos. Por cada 1,00 Real que el funcionario aportó, la Unión aportó 7,00 Reales, mientras que en el sector privado la relación entre las contribuciones del empresario y del empleado eran de aproximadamente 2 por 1.

La situación en los Estados y Municipios también era preocupante. Las ventajas de corto plazo (falta de recaudación de la cuota patronal de más del 20% de la hoja salarial de los trabajadores para el INSS) inducían a que los Entes federados instauraran regímenes propios. Sin embargo, inmediatamente, con el crecimiento vertiginoso de las pensiones de jubilación, las ventajas se transformaron en enormes dificultades financieras. En Brasil, la casi totalidad de los Estados y cerca de 1.400 Municipios poseían regímenes propios de previdencia para sus funcionarios en 1988, abarcando un universo de aproximadamente 3 millones de asegurados.

El alivio inicial proporcionado por la ausencia de cotización al Régimen General de la Previdencia Social fue superado por el deterioro de las finanzas estatales y municipales, a medio y largo plazo, con motivo de los compromisos asumidos por los gobiernos de pagar las prestaciones de sus servidores y los respectivos dependientes.

Así, a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, los incentivos, a corto plazo, para la creación de los regímenes propios de previdencia social de los funcionarios públicos eran claros y persuasivos:

1. exención al poder público y a sus tesorerías, de cotización al INSS y al FGTS (Fondo de Garantía Tiempo de Servicio), que alcanzaba aproximadamente el 30% de la hoja de salarios
2. expectativa de devolución de cotizaciones del INSS, como compensación financiera entre regímenes
3. disponibilidad de recursos procedentes de las cotizaciones de los funcionarios, muchos de ellos con períodos muy cortos de cotización al Régimen Propio de Previdencia.

El sistema de previdencia de los funcionarios públicos, antes del inicio de la reforma de la Previdencia Social de 1998, tenía las siguientes características:

1. *fragmentación y heterogeneidad legal-institucional* : las normas de los sistemas previdenciarios federal, estatal y municipal se diferenciaban entre poderes, órganos y categorías profesionales, dificultando su administración y transparencia así como el control social;
2. *no separación del coste entre pensiones de jubilación y otras prestaciones*: la configuración, en términos generales, de los sistemas previdenciarios estatales y municipales consistía en la organización de institutos de pensiones y asistencia, para el abono de pensiones, prestaciones asistenciales y asistencia sanitaria. Las pensiones de jubilación, consideradas casi como parte de la nómina de personal, eran financiadas por las tesorerías locales. En términos generales, las cotizaciones ingresadas se destinaban a la financiación de prestaciones y eran recaudadas por los institutos. Ese diseño institucional inducía a los siguientes problemas:
 - 2.1. *prodigalidad en los planes de las prestaciones*: la disponibilidad financiera era gastada mediante la ampliación de una gama de prestaciones no previdenciarias. Los institutos se desvinculaban de su función previdenciaria y pasaban a servir de instrumento de asistencia financiera y de viviendas subsidiadas para los funcionarios, más allá de otras prestaciones incompatibles con el nivel de las aportaciones.
 - 2.2. *corporativismo*: las categorías situadas en la escala jerárquica más alta del servicio públicos eran las que obtenían las prestaciones previdenciarias más altas en relación a su coste. Esto sucedía, porque esos funcionarios, aprovechándose de su poder de presión y capacidad de decisión, conseguían la aprobación de leyes en beneficio propio, sin evaluación actuarial o de impacto en el presupuesto público;
3. *abono de las prestaciones previdenciarias y de asistencia sanitaria*: fue común vincular la cotización de los funcionarios públicos estatales y municipales al pago de la asistencia sanitaria. Aunque el Sistema Unico de Salud – SUS- garantizaba la universalización de la asistencia sanitaria de

todos los brasileños, los funcionarios, cuestionando la calidad de los servicios del SUS, presionaron a los Estados y Municipios para mantener un servicio de asistencia sanitaria diferenciado, cubierto por los institutos de pensiones. Como no existía cobertura legal para cobrar cotizaciones a los funcionarios públicos para la cobertura de la asistencia sanitaria, utilizaron las cotizaciones para tal fin. Esa situación fue uno de los principales motivos del actual desequilibrio de los regímenes previdenciarios;

4. *administración deficiente de los recursos*: si bien existían reservas acumuladas, fueron destinadas, en gran parte, a inversiones, normalmente de baja liquidez y rentabilidad. Esas inversiones, generalmente, fueron realizadas sin una rigurosa evaluación y para atender demandas distintas a las de la gestión de los institutos;
5. *elevada tasa de reposición*: las prestaciones eran calculadas en base a elevados índices de ingresos, incorporándose gratificaciones e incrementos legales, lo que las convertía en significativamente más elevadas que los ingresos de los funcionarios activos. La ausencia de vínculo contributivo permitía esa composición generosa del cálculo de la cuantía de pensiones de jubilación y prestaciones. Esa lógica, además, gravaba más a las nuevas generaciones, ya que estas no tendrían acceso a los mismos beneficios, por causa de la inviabilidad del sistema a medio y largo plazo.
6. *edad elevada de incorporación al servicio público y falta de renovación de cuadros*: el aumento de los gastos de personal restringe la disponibilidad de recursos para nuevas contrataciones. El funcionario se jubila y no es substituido por otro, lo que disminuye el potencial de cotizaciones al régimen previdenciario. Además de eso, la edad media de incorporación al servicio público es superior a la del sector privada. Las diferencias entre la previdencia en el sector público y privado provocan una selección adversa en el mercado de trabajo, atrayendo profesionales más cercanos a la jubilación al sector público.
7. *inexistencia de restricciones en lo que se refiere a las categorías de funcionarios incluidos en el régimen propio*: los Entes de la Federación

ampliaron excesivamente la inclusión de categorías de funcionarios en el régimen propio, tales como funcionarios en comisión, funcionarios temporales, cargos políticos. Eso representó un aumento sustancial de los gastos de previdencia, pues aunque su permanencia en el servicio público era transitoria, estos funcionarios tenían derecho a la pensión de jubilación íntegra, sin que hubieran cotizado para tal obtención.

8. *ausencia de estudios actuariales en la definición de las cotizaciones:* los tipos de cotización, en general, no fueron definidos en base a estudios actuariales. En la mayoría de los casos, fueron copiados de la Unión o de los Estados y Municipios más cercanos, siendo por tanto, desajustados en relación a las realidades locales. Las cotizaciones se aportaban exclusivamente para cubrir la pensión. De esta manera, las cotizaciones medias aportados por los funcionarios era menor de las que estaban establecidas para el INSS.

Una investigación realizada en 1988 por la Fundación Prefeito Faria Lima – Centro de Estudios e Investigaciones de la Administración Municipal- órgano vinculado a la Secretaria de Economía y Planificación del Estado de Sao Paulo, indicó que, aproximadamente, el 80% de los Municipios de ese Estado que constituyeron sus regímenes de previdencia, lo hicieron sin la realización de estudios actuariales, y, cerca de un tercio de los municipios declararon no haber seguido orientación actuarial alguna.

Bajo ese modelo, la Previdencia Social se convirtió en uno de los principales problemas de las finanzas de todas las esferas de gobierno, teniendo en cuenta el peso creciente de los inactivo en el capítulo de pagos. La mayor parte de los Estados brasileños se comprometían con los gastos de personal en un porcentaje superior al 60% del presupuesto liquido y, en muchos casos, el gasto de los inactivos se aproximaba al gasto total de los funcionarios activo.³

³ FUENTE : “Livro Branco da Previdência Social 2002” Brasília DF. Diciembre de 2002. Ministerio de Previdência e Assistência Social. Gabinete do Ministro

EL LIBRO BLANCO DE LA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEÑA (2º PARTE)

3. LA REFORMA DE LA PREVIDENCIA SOCIAL

La reforma de la Previdencia Social adoptó dos conceptos nuevos y muy importantes para el diseño de los regímenes existentes: el carácter contributivo y la exigencia del equilibrio actuarial y financiero. Como consecuencia de esos nuevos conceptos, fue transformada en jubilación por tiempo de cotización, la hasta entonces jubilación por tiempo de servicio. La reforma buscó, además, de forma prioritaria, contener el frenético ritmo de crecimiento de las pensiones de jubilación por tiempo de servicio/cotización que se alcanzaban a edades precoces, tanto en el Régimen General como en los regímenes del Sector Público. El carácter contributivo y la preocupación por el equilibrio actuarial, también fueron los principales objetivos de la reforma que, como se verá a continuación, incidió especialmente sobre las condiciones de elegibilidad para las pensiones de jubilación por tiempo de servicio.

3.1. REGIMEN GENERAL DE PREVIDENCIA SOCIAL (RGPS)

La promulgación de la Enmienda Constitucional nº 20, en diciembre de 1998, constituyó el eje de la Reforma de la Previdencia Social. Paralelamente, un conjunto de medidas provisorias (*norma con rango de Real Decreto-Ley*) promulgadas a partir de 1997, que trataban del tema fueron convertidas en Leyes². Posteriormente, en 1999, se enviaron al Congreso Nacional varios proyectos de leyes, ordinarias y complementarias, que regulaban las modificaciones constitucionales, modificando los planes de costes, prestaciones y organización del Régimen General.

Entre las principales modificaciones cabe mencionar : (i) eliminación paulatina de la jubilación proporcional; (ii) la nueva exigencia para la conversión del tiempo especial trabajado en actividades consideradas perjudiciales para la salud o la integridad física, en tiempo común para la jubilación por tiempo de cotización; (iii) las nuevas exigencias para las jubilaciones especiales; y (iv) el cambio en el método de cálculo de la prestación, mediante la introducción del factor previdenciario.

La jubilación proporcional fue eliminada como norma permanente, manteniéndose sólo para aquellos afiliados al Régimen General hasta 15/12/1998, siempre que tuvieran 48 años de edad las mujeres, y 53 los hombres, incrementado en un del 40%, a calcular sobre el tiempo que faltaba para que el asegurado pudiera jubilarse en el momento de la promulgación de la Enmienda, entrando en vigor dicha modificación a partir del 16/12/1998. Antes de diciembre de 1998, hombres y mujeres podían jubilarse con cuantías proporcionales, a los 30 o 25 años de servicio, respectivamente.

La reforma permitió la toma en consideración del tiempo de servicio especial, ejercido en condiciones adversas, a efectos de la jubilación por tiempo de cotización, sólo para quienes, hasta la fecha de publicación de la Ley acreditasen, por lo menos, el 20% del tiempo necesario para la concesión de la jubilación especial. Por la legislación anterior, un trabajador que hubiera ejercido en algún momento de su vida laboral, cualquier actividad expuesto, por ejemplo, a ruidos elevados o agentes químicos nocivos para la salud, podía utilizar dicho tiempo para la jubilación, contabilizándose cada año trabajado o equivalente por, hasta, 2,3 años de servicio a efectos del cómputo total exigido.

También se estableció una nueva forma de financiación de las jubilaciones especiales. Además de la cotización empresarial del 20% y de las cotizaciones adicionales del 1%, 2% o 3%, según el riesgo de la ocupación, se previó una cotización adicional del 12%, 9% o 6%, según la exposición a agentes nocivos que, después de 15, 20 o 25 años respectivamente, daban derecho a una jubilación especial. Se estableció, asimismo, el requisito de informe técnico y perfil profesional para la comprobación a la exposición al riesgo, para las jubilaciones

especiales de los periodistas, jugadores de fútbol profesional, jueces laborales y telefonistas. La Enmienda Constitucional 20/98 convalidó esas modificaciones, eliminó la jubilación especial de los pilotos de aviación y de los profesores universitarios y prohibió, como regla general, el establecimiento de criterios diferenciadores de jubilaciones, excepto en los supuestos de efectiva exposición a condiciones nocivas para la salud.

La Constitución Federal, en su redacción original, establecía que la cuantía de la prestación sería calculada tomando como base la media aritmética simple de los últimos 30 salarios mensuales de cotización, corregidos en el valor del índice de inflación . Esa regla permitía el acuerdo entre trabajadores y empresarios para declarar salarios inferiores, hasta la víspera de la jubilación, con la consiguiente reducción de la cotización de ambos a la Previdencia Social.

La Enmienda Constitucional mencionada, eliminó del texto constitucional la referencia a esa regla, posibilitando la ampliación del período considerado para el cálculo de la cuantía de las prestaciones y la adopción de otras modificaciones que estrecharan la relación entre cotización y prestaciones.

Esa oportunidad fue aprovechada por la Ley nº 9.876/99, que modificó la regla de cálculo de las prestaciones. Las modificaciones consistieron en la ampliación gradual del período a considerar para la base de cálculo de la cuantía de las prestaciones, pasándose a tomar en consideración el 80% de los salarios de cotización más altos² de los asegurados, percibidos entre julio de 1994 y el momento del reconocimiento de la jubilación³ (paulatinamente, el período de referencia se irá ampliando hasta alcanzar toda la vida laboral de los asegurados), y en la consideración del factor previdenciario, aplicable a las jubilaciones por tiempo de cotización y, opcionalmente, a las de por edad, teniendo en cuenta criterios actuariales tales como el tiempo de cotización, las bases y la expectativa de vida.

² Es la remuneración del asegurado sobre la que se calcula la cotización previdenciaria. De acuerdo con la legislación actual se excluyen los valores superiores a 1.561,56 Reales.

³ Con las reglas anteriores la prestación se calculaba tomando como base la media de los últimos 35 salarios de cotización.

Hay que reseñar que, para la aplicación del factor previdenciario se estableció un período de 60 meses de transición a partir de la publicación de la Ley nº 9.876/99, mediante la aplicación de $1/60$ de factor por mes. Julio de 1994 fue escogido por ser esa la fecha de inicio del Plan del Real (moneda en curso), período de estabilidad no afectado por la congelación de los precios y salarios, con una inflación controlada y bien definida.

La nueva fórmula hizo que la prestación sea calculada de acuerdo con lo estimado como montante de cotizaciones aportadas por el asegurado, capitalizadas según una tasa implícita, que varía en razón del tiempo de cotización, la edad del asegurado y la expectativa del tiempo durante el cual se abonará la prestación. Con ello se adoptó el principio de devolver al beneficiario, como media, durante su vida de jubilado, el valor de lo cotizado y capitalizado durante la vida laboral.

La utilización de la expectativa de vida para el cálculo de la prestación, es una experiencia innovadora en términos de reforma de la previdencia en el mundo y ha sido estudiada por otros países. Esa variable es modificada anualmente según la publicación periódica de las tablas de expectativa de vida para la población brasileña, elaboradas por el IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística*)

La aplicación del factor previdenciario, en su integridad, después del período de transición de 5 años, deberá comportar incentivos para retardar el momento de la jubilación, ya que las ganancias marginales por año trabajado son decrecientes.

Las medias descritas son el eje de la reforma desde 1998. Esas modificaciones afectaron, principalmente, a las jubilaciones por tiempo de cotización (conocidas antes de la reforma como jubilaciones por tiempo de servicio), que suponen cerca del 40% del gasto total en prestaciones. La consecuencia inmediata de la reforma fue el aumento de la edad media de la concesión de esa prestación.

El aumento de la edad de jubilación implica, por un lado, la ampliación del período de cotización, lo que afecta positivamente a la financiación. Por lo que respecta a los gastos, se produce una disminución de los mismos a corto plazo ya que se posterga la concesión de la prestación y, también a largo plazo, pues se pagaran por un período inferior de tiempo aunque su cuantía mensual sea mayor.

Uno de los principales factores que explican el aumento de la edad media de las jubilaciones por tiempo de cotización, es la supresión gradual de jubilaciones proporcionales.

Otro factor poco conocido que produjo el aumento de la edad media, fueron los cambios de criterios de la conversión del tiempo de servicio especial, ejercido en condiciones adversas, a efectos de la jubilación por tiempo de cotización normal.

Por otra parte, la recaudación aumentó en niveles sustancialmente superiores a los de la masa salarial. Mientras que la masa, según datos de la Encuesta Mensual de Empleo del IBGE disminuyó un 1,3%, entre 2000 y 2001, la recaudación de la previdencia aumentó el 5,0%. Esto fue posible gracias a las medidas de reformas en la Previdencia introducidas desde 1999 que, en el año 2001, significaron un incremento del orden de 4,6 billones de Reales.

También es importante mencionar los esfuerzos realizados para aumentar el nivel de protección social mediante las últimas modificaciones introducidas. Entre ellas, cabe destacar, el Programa de Estabilidad Social (PES) y las novedades de la Ley 9.876/99. El Programa de Estabilidad Social se instauró mediante la Orden del Ministerio de Previdencia y Asistencia Social nº 1671, de 15 de febrero de 2000, que tuvo como objetivo ampliar la cobertura de las prestaciones del Régimen General a todos los trabajadores brasileños, dando cumplimiento, así, a la misión básica del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de proteger a los trabajadores y a sus familias en aquellas situaciones en que no podían trabajar. El programa se puso en funcionamiento mediante la realización de convenios de colaboración con las más variadas instituciones de la sociedad organizada –entidades de trabajadores y empresarios, asociaciones profesionales por oficios, entidades asistenciales y comunitarias, asociaciones de barrio, empresas, entidades religiosas, estados y municipios, organizaciones no gubernamentales, universidades, escuelas, entre otras- con el fin de orientar a los ciudadanos sobre las prestaciones y servicios ofrecidos por el INSS, la importancia del seguro social para los trabajadores y la obligatoriedad de cotizar regularmente.

La Ley 9.876/99 , introdujo diversas medidas de simplificación y estímulo a la afiliación al sistema previdenciario, entre las que cabe destacar :

- i. extensión del salario por maternidad a todas las aseguradas; hasta entonces sólo era concedido a las empleadas por cuenta ajena, empleadas domésticas y aseguradas especiales. Se estima que, en aquél momento, esta medida estimuló la afiliación de casi 2,5 millones de trabajadoras autónomas en edad fértil, todavía no cotizantes a la Previdencia.
- ii. Eliminación de la escala de salarios-base, que obligaba a los trabajadores autónomos a optar por una determinada escala de cotización. La escala facilitaba la subdeclaración de rendimientos, excepto durante los últimos 36 meses que, era el período relevante para el cálculo de la base de la prestación. El aumento del período de cotización considerado para el cálculo de la base de la prestación, convirtió a la escala en superflua, ya que cualquier subdeclaración de rendimientos reducía la cuantía de la prestación futura del asegurado. Por eso se pudieron flexibilizar y simplificar las normas de cotización.
- iii. Reducción del índice de cotización de los trabajadores autónomos que prestaban sus servicios a empresas, del 20% al 11%, como si fueran empleados. La empresa, al mismo tiempo, pasó a tener que aportar el 20% como cuota patronal. De esta forma, en términos de carga social, para la empresa era lo mismo contratar a un empleado firmando la cartera de trabajo y cotización, o tercerizar el servicio hacia un trabajador autónomo.
- iv. Reducción de los intereses por indemnización por tiempo de servicios prestado, de 1,0% a 0,5% al mes, para los cotizantes individuales que regularizaran sus cotizaciones anteriores a abril de 1995.

Con la puesta en marcha de estas medidas, se permitió la reversión de la tendencia explosiva del déficit del Régimen General, que deberá estabilizarse a lo largo de los próximos 20 años, entre el 1,5% y el 1,6% del PIB. Si en este aspecto no se produjeran avances, el déficit podría llegar al 3,5% del PIB en el mismo período considerado.

Hoy en día puede decirse que, el déficit del Régimen General a corto plazo es relativamente controlable, dependiendo principalmente de variables tales como, la política del incremento del salario mínimo o el ritmo del crecimiento del PIB. Las decisiones de los asegurados de atrasar o no la fecha de su jubilación afectan al flujo de caja, a corto plazo, pero no al cálculo actuarial.

3.1.1. LAS MEJORAS EN LA GESTION

El INSS, órgano ejecutor de la política de Previdencia Social, ha pasado por un profundo proceso de reestructuración desde el punto de vista de la gestión, para adaptarse a la nueva realidad del mercado de trabajo , de cara al asegurado. Ese proceso implicó horizontalización de la estructura jerárquica; descentralización con responsabilidad del gerente local; informatización; aumento del control social mediante la participación de trabajadores, empresarios y beneficiarios; redefinición de los procedimientos de recaudación; pago de prestaciones; profesionalización de la gestión; tercerización y establecimientos de convenios, entre otros.

La institución tiene el desafío de actuar en todo el ámbito nacional, en un país de contrastes como Brasil, proporcionando medios de atención tanto al trabajador “globalizado”, que trabaja en el mundo virtual, con relaciones laborales flexibles, con remuneración variable, como al trabajador rural de los rincones de la Amazonía que, ni siquiera, tienen documento de identidad. Por eso hay que invertir en la implantación de prestación de servicios por internet, disponer de agencias móviles de la Previdencia Social, en forma de embarcaciones y coches que recorren el interior del país, para incrementar el nivel de protección social.

Hoy se dispone de más de 50 servicios mediante terminales de auto atención, internet y teléfono, incluso para la solicitud y concesión de diversas prestaciones. Para ello, se puso en marcha, con éxito, para el reconocimiento del derecho a las prestaciones, la no obligatoriedad de la presentación de pruebas relativas a las remuneraciones y la vinculación con la Previdencia Social a partir de 1994, mediante la utilización de las informaciones del banco de datos de la Previdencia Social. Recientemente se presentó en el Congreso Nacional un proyecto de ley

que extiende esa exoneración hasta principios de 1976 (fecha más antigua con datos almacenados en el sistema electrónico).

Con esos pasos dados, el procedimiento de reconocimiento de prestaciones se vuelve más ágil. Así será posible identificar a los asegurados que están en curso de alcanzar el derecho a la jubilación o que ya lo alcanzaron y, de forma automática, informarles que están cerca de cumplir los requisitos para jubilarse o que ya los cumplieron, pudiendo jubilarse si lo desean.

3.2. REGIMEN DE PREVIDENCIA DEL SECTOR PUBLICO

La Reforma de la Previdencia Social del sector público, -promovida por la Enmienda Constitucional nº 20, de 1998, junto con otros actos legales, como la Ley General de la Previdencia Pública (Ley nº 9.717, de 27 de noviembre de 1998), que estableció reglas generales sobre el funcionamiento de la previdencia pública-, se fundamentó, principalmente, en el establecimiento de dos principios, el carácter contributivo y el de equilibrio financiero y actuarial.

Cabe resaltar que, la reforma brasileña, especialmente en el ámbito del sector público, se dió, básicamente, a partir de la modificación de los parámetros considerados críticos que, de alguna forma, contribuían al desequilibrio del sistema y a la formación de un creciente déficit. Por eso, en los regímenes de la previdencia del sector público, se promovieron las modificaciones que van a ser expuestas en los apartados siguientes.

La estrategia adoptada fue la de retrasar el flujo de nuevas jubilaciones voluntarias, exigiéndose unas edades mínimas, un tiempo mínimo de servicio público y en el cargo en que se iba a producir la jubilación. Paralelamente, se cuidó el delimitar el tamaño del problema previdenciario futuro al conjunto de funcionarios existentes en la fecha de la promulgación de la Enmienda. Así, la Reforma Administrativa (EC nº 19) ya había derogado la obligatoriedad de la adopción del RUJ (Régimen Jurídico Unico de funcionarios) por los poderes públicos y entes federados. De esa manera, fue posible volver a contratar a funcionarios públicos según el régimen laboral (Código de Leyes Laborales). Esos empleados contribuirían al Régimen General de la Previdencia Social (RGPS) y

sus jubilación serían a través de cotizaciones. De igual forma, para los integrantes de las carreras típicas del Estado que continuaran como estatutarios, los gobiernos podrían limitar las jubilaciones costeadas por sus Haciendas hasta el tope del RGPS, siempre que se ofreciera a los estatutarios la posibilidad de adherirse a fondos de pensiones.

3.2.1. CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD – LIMITE DE EDAD PARA LA JUBILACIÓN VOLUNTARIA Y CARENCIA

La reforma estableció nuevas reglas de carácter permanente para la jubilación voluntaria de los funcionarios, y reglas diferentes según “normas transitorias” para los funcionarios que ingresaron hasta la fecha de la publicación de la Enmienda Constitucional nº 20, de 16 de diciembre de 1998. Cada funcionario sería encuadrado en una de las tres situaciones distintas siguientes:

- i. funcionario titular del cargo efectivo, afiliado al régimen propio de previdencia social, que hubiera ingresado en el servicio público hasta la fecha de publicación de la Enmienda.
- ii. Funcionario titular del cargo efectivo, afiliado al régimen propio de previdencia social, que hubiera ingresado en el servicio público después de la fecha de publicación de la Enmienda.
- iii. Funcionario no efectivo, afiliado al Régimen General de Previdencia Social.

El funcionario, titular del cargo efectivo o no, con independencia del régimen de Previdencia Social en el que estuviera encuadrado, que cumpliera los requisitos para la obtención de la prestación de jubilación, hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional nº 20/98, tendría preservados todos los derechos garantizados por la legislación vigente hasta la fecha de la publicación de la Enmienda, pudiendo solicitarlos en cualquier momento.

Antes de todo, cabe resaltar que, ese dispositivo constitucional conlleva la exigencia de tiempo de cotización, en sustitución del tiempo de servicio a efectos del cálculo de la prestación. Con ello, se aseguraba, hasta que una ley regulara la materia, que el tiempo de servicio considerado por la legislación vigente hasta la

referida Enmienda, fuese considerado como tiempo de cotización, excepto el tiempo ficticio.

En las normas transitorias, para el cálculo de la jubilación voluntaria con ingresos íntegros, la Enmienda prohibió el incremento de ventajas retributivas de carácter transitorio y no incorporables, determinando un plazo de carencia combinado con la edad mínima. Tales reglas son las siguientes:

- tiempo mínimo de cinco años de ejercicio efectivo en el cargo en el que se alcanza la jubilación;
- edad mínima de 53 años (hombres) y 48 años (mujeres)
- tiempo de cotización total, mínimo de 35 años (hombres) y 30 años (mujeres), incrementado en un tiempo adicional de cotización equivalente al 20% del tiempo que, en la fecha de la publicación de la Enmienda (16/12/98) faltara para alcanzar los 35 años (hombres) y los 30 años (mujeres)

Como norma de transición para la jubilación voluntaria con rendimientos proporcionales al tiempo de cotización, se establecieron las condiciones siguientes:

- tiempo mínimo de cinco años de ejercicio efectivo en el cargo en el cual se va a producir la jubilación
- edad mínima de 53 años (hombres) y 48 años (mujeres)
- tiempo de cotización total, como mínimo, 30 años (hombres) o 25 años (mujeres), incrementado en un período adicional de tiempo de cotización, equivalente al 40% del tiempo que, en la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional nº 20 (16/12/98), faltaba para alcanzar los 30 años (hombres) o los 25 años (mujeres).

En este último caso, el valor de la cuantía de la jubilación sería igual al 70% de la cuantía íntegra, incrementado en un 5% por año adicional de cotización.

Con el transcurso del tiempo, las edades mínimas de jubilación se van aproximando a las edades fijadas como regla permanente (55 y 60 años para mujeres y hombres, respectivamente).

Para la jubilación voluntaria con rendimientos íntegros según las normas permanentes, el funcionario deberá reunir, cumulativamente, los siguientes requisitos :

- tiempo mínimo de 10 años de ejercicio efectivo de servicio público
- edad mínima de 60 años (hombres) y 55 años (mujeres)
- tiempo mínimo de cotización de 35 años (hombres) y 30 años (mujeres)

El funcionario podrá, según las normas permanentes, optar por la jubilación voluntaria con rendimientos proporcionales, siempre que cumpla, de forma cumulativa, los siguientes requisitos:

- tiempo mínimo de 5 años de ejercicio efectivo del cargo en el que se producirá la jubilación
- tiempo mínimo de 10 años de ejercicio efectivo de servicio público
- edad mínima de 65 años (hombres) y 60 años (mujeres)

El establecimiento de una edad y tiempo de cotización mínimos, para la concesión de jubilación voluntaria de los funcionarios públicos, fue una de las principales medidas de ajuste en el régimen previsional del servicio público, con efectos inmediatos sobre el balance financiero y actuarial, ya que por la norma anterior podían jubilarse sin límite de edad.

3.2.2. CUANTIA DE LAS PRESTACIONES – CALCULO DE LA CUANTIA Y PENSION

El cálculo de la jubilación en cuantía íntegra o proporcional fue alterado mediante la Reforma de la Previsión. Con la nueva norma, se toma en consideración, solamente, la remuneración del funcionario en el cargo efectivo en el que se va a producir la jubilación, comprendiendo la totalidad de la remuneración, según la Ley. De esta manera, se prohibió el incremento de ventajas retributivas de carácter transitorio y no incorporables, resultando, en muchos casos, una limitación de la cuantía a ser percibida.

Como consecuencia del dispositivo constitucional, la Ley General de la Previsión Pública restringió los conceptos retributivos a considerar a efectos del

cálculo de la cuantía, prohibiendo la incorporación directa de los conceptos, por razón de funciones de confianza, cargos en comisión y de lugar de trabajo.

También el valor de la prestación pensión por muerte fue alterado. Concedido a los dependientes del funcionario fallecido, no dependía del momento o de la causa del fallecimiento, es decir, no había previsión para distinguir sobre el montante de la cuantía de esas prestaciones, siendo íntegro en cualquier situación. La Enmienda constitucional nº 20 de 1998, proporcionó una nueva regulación sobre la materia, abriendo la posibilidad de pensiones proporcionales según los supuestos de fallecimiento del funcionario.

Se permitió que se utilizase el tiempo de cotización del causante de la pensión como uno de los elementos integrantes para la definición de la cuantía de pensión por muerte. De esta forma, la pensión por muerte sería proporcional al tiempo de contribución, excepto en los supuestos de accidente durante el servicio, enfermedad profesional o grave, contagiosa o incurable, especificados en la ley.

De esta forma fue posible la delimitación de los criterios diferenciadores para el cálculo de la cuantía de la pensión por muerte del funcionario en activo, adoptándose el mismo modelo que inspira el cálculo de las jubilaciones por invalidez permanente, no existiendo ningún obstáculo para la existencia de pensiones por muerte de cuantía proporcional.

3.2.3. PREVIDENCIA COMPLEMENTARIA

Como instrumento de flexibilización de la garantía de jubilación íntegra, el texto constitucional estableció la posibilidad de que la cuantía de la jubilación se limitará al máximo establecido en el Régimen General de la Previdencia Social, siempre que fuera constituida una Previdencia Complementaria.

De esta forma, si el ente público instituye un régimen de Previdencia Complementaria para los funcionarios titulares de cargos efectivos, es decir, aquellos vinculados al Régimen Propio de Previdencia Social, es posible establecer un límite equivalente al techo del RGPS, transfiriéndose las cuantías superiores a dicho techo hacia la responsabilidad del régimen de Previdencia

Complementaria, de acuerdo con las reglas establecidas para este tipo de régimen previdenciario.

Cabe poner de manifiesto que, el ente público podría limitar la jubilación de sus funcionarios, mediante la institución de regímenes de Previdencia Complementaria, pero la adhesión a este tipo de previdencia por parte de los funcionarios es facultativa. Si el funcionario hubiera ingresado al servicio público después de la institución del régimen de Previdencia Complementario, su prestación será automáticamente limitada al techo establecido en el RGPS, con independencia de su afiliación, o no, al régimen complementario.

Actualmente, la creación de la Previdencia Complementaria para los funcionarios públicos, por parte de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios está condicionada a la aprobación de la Ley Complementaria n° 9, de iniciativa del Poder Ejecutivo, en tramitación en la Cámara de los Diputados desde marzo de 1999.

3.2.4. BENEFICIARIOS – FUNCIONARIOS TITULARES DE CARGO EFECTIVO Y SUS DEPENDIENTES

Con la publicación de la Ley n° 9.717, de 27 de noviembre de 1998, que establece normas generales para la organización y funcionamiento de los regímenes propios de previdencia social de los funcionarios de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, y las alteraciones introducidas por la Enmienda Constitucional n° 20/98, los regímenes propios pasaron a incluir dentro de los mismos, exclusivamente, a los funcionarios titulares del cargo efectivo, excluyendo a los demás.

Por lo que respecta a los funcionarios titulares de cargo en comisión, se ha de hacer una distinción entre aquellos que ejercen el cargo exclusivamente en comisión, y aquellos que pertenecen a la plantilla de cargos efectivos de la Administración Pública, pues, para éstos, la vinculación con el régimen propio de previdencia social se mantuvo.

Los funcionarios que ejercen, exclusivamente, cargos en comisión, así considerados los de libre designación y exoneración, deben, obligatoriamente,

estar vinculados al RGPS. La misma regla se aplica a los funcionarios que ocupan cargos temporales. En el caso de la Unión, además, la Ley nº 8.745, de 9 de diciembre de 1993, ya preveía que sus funcionarios temporales estuvieran vinculados al Régimen General de la Previdencia Social (RGPS).

Cabe destacar que, decisiones del Tribunal Supremo Federal determinaron el encuadramiento de los agentes políticos en ejercicio de mandato electoral, en la condición de cargos temporales. Con esto, a partir de la Enmienda Constitucional nº 20/98, los agentes políticos también están incluidos, obligatoriamente, en el Régimen General de la Previdencia Social, excepto si, también, son titulares de cargos efectivos.

Los empleados públicos, aunque estuvieron incluidos en la clasificación amplia de funcionarios públicos, siempre estuvieron y continúan estando incluidos en el RGPS, teniendo en cuenta que el régimen que regula la prestación del trabajo, era y continúa siendo, el laboral, y la referida Enmienda no alteró esta situación.

La vinculación exclusiva del funcionario titular del cargo efectivo al régimen propio de previdencia social, es el factor determinante para alcanzar el deseado equilibrio financiero y actuarial. En el pasado era habitual que el funcionario de carácter temporal se valiera del nombramiento para un cargo público, para solicitar la prestación social en cuantía íntegra en el régimen propio del ente público que lo nombró, pues con el cómputo recíproco del tiempo de cotización, podía aprovechar el tiempo de cotización al INSS para jubilarse en el régimen propio, con independencia de la base de cotización considerada en la recaudación al RGPS.

3.2.5. SUBSIDIOS – LAS JUBILACIONES ESPECIALES

No obstante la necesidad de reducir costos para el sistema previdenciario, se mantuvo el requisito de edad y tiempo de cotización mínimos distintos para hombres y mujeres, subsistiendo, además, la previsión de que esos requisitos sean aplicados a otras dos situaciones:

- trabajadores que ejercen, exclusivamente, su actividad en condiciones especiales que perjudiquen la salud o la integridad física, a ser definidas mediante una Ley Complementaria.
- Profesores de enseñanza infantil, fundamental y media, siempre que se jubilen, exclusivamente, según tiempo de ejercicio efectivo en las funciones de la enseñanza, para quienes existe una reducción de 5 años en los requisitos de edad y tiempo de cotización mínimos.

3.2.6. LA LEY GENERAL DE LA PREVIDENCIA PUBLICA

El paso de un modelo en el que la Previdencia Social funcionaba como una mera extensión de la política de personal, para un modelo contributivo, basado en el equilibrio financiero y actuarial, con el funcionamiento de fondos de Previdencia Complementaria o fondos financieros, exigía una homogeneización, con el objetivo de garantizar la supervisión, orientación y fiscalización en todas las esferas del gobierno.

La ausencia de normas, parámetros y directrices básicas comunes para la organización y funcionamiento de los sistemas de previdencia de todos los entes públicos, puso en riesgo la funcionalidad de un modelo previdenciario equilibrado, además de constituir un enorme riesgo para las instituciones políticas.

Así, de forma simultánea a las modificaciones efectuadas en el texto constitucional, el Congreso Nacional aprobó la Ley General de la Previdencia Pública⁴, con el objetivo de establecer normas generales que disciplinaran la instauración y mantenimiento de regímenes propios de previdencia social, permitiendo que estos regímenes pudieran alcanzar el equilibrio financiero y actuarial.

En este contexto, también fue creado por el Gobierno Federal el Departamento de los Regímenes de Previdencia del Servicio Público, vinculado a la Secretaria de Previdencia Social del Ministerio de Previdencia y Asistencia Social, teniendo

⁴ Ley n° 9.717, de 27 de noviembre de 1988, resultado de la convalidación de la Medida Provisoria n° 1.723, de 29 de octubre de 1998.

como misión primordial la supervisión y orientación de los regímenes propios de previdencia en el país.

La Ley General de la Previdencia Pública fue elaborada a partir de las siguientes orientaciones básicas:

- establecimiento de criterios para el funcionamiento de los regímenes propios de previdencia con bases actuariales y financieras equilibradas
- homogeneización sistemática entre el tratamiento dado a los funcionarios públicos y el dado a los trabajadores de la iniciativa privada, tanto en lo que respecta al subsistema básico, como al complementario
- establecimiento de mecanismos internos de ajuste mediante límites a la socialización del coste del régimen
- transparencia en los gastos, cotizaciones y subsidios, permitiendo mayor control social y de cada asegurado, sobre la cuentas previdencias del sector público.

Con anterioridad a la Ley General de la Previdencia Pública, los estados y municipios gozaban de plena autonomía para el diseño de sus regímenes propios de previdencia, tan sólo respetando las exigencia constitucionales. A partir de la aprobación de la Ley, se convirtió en obligatoria la vinculación de los regímenes a los criterios y exigencias, como una forma de garantizar el equilibrio de los sistemas previdenciarios.

En estos cuatro últimos años, la mayoría de los entes de la Federación ya iniciaron la adopción de las medidas necesarias para ajustar sus regímenes previdenciarios, a pesar de que estas medidas fueran todavía insuficientes para alcanzar el equilibrio financiero actuarial de los regímenes.

Se puede afirmar que la previdencia de los funcionarios públicos está en fase de consolidación y efectiva puesta en marcha de las modificaciones introducidas por la Enmienda Constitucional nº 20/98 y por la Ley 9.717/98, a la vista del intenso trabajo de divulgación y orientación de las nuevas normas llevado a cabo por el Ministerio de Previdencia y Asistencia Social, en colaboración con los estados y municipios.

Como forma de hacer operativa la homogeneización exigida por la Ley, se creó el Certificado de Regularidad Previdenciaria –CRP- por medio del Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, con el objetivo de sensibilizar a los entes públicos para la reestructuración de los respectivos regímenes previdenciarios, ajustándolos a los parámetros establecidos por la nueva legislación.

El CRP es un documento que acredita la regularidad del régimen de previdencia social de los funcionarios titulares de los cargos efectivos de un estado o un municipio a los criterios y exigencias establecidos por la Ley. La no obtención del certificado implica la prohibición de recibir transferencia voluntarias de la Unión, de celebrar contratos, convenios y demás ajustes con órganos u entidades federales, concesión de préstamos por instituciones financieras federales, o la suspensión de la recepción de la compensación previdenciaria debida por el INSS a los regímenes propios de previdencia social.

En la primera fase de implantación del CRP, los estados y municipios observaron los siguientes criterios en la constitución y manutención de sus regímenes previdenciarios:

- carácter contributivo del régimen propio de previdencia social, lo que implicaba la necesidad de una previsión expresa, según la ley, de las índices de cotización, así como la transferencia íntegra de las cotizaciones a la entidad gestora del régimen propio. En el caso de que la cuota de los entes federados no esté prevista expresamente, se admitirá la previsión de transferencia, en la Ley Presupuestaria Anual, del valor que permita establecer el equilibrio financiero del régimen propio
- cobertura exclusiva para los funcionarios públicos titulares de cargos efectivos, para los militares y para sus respectivos dependientes, no pudiendo amparar a funcionarios que ocupan, exclusivamente, cargos en comisión, empleados públicos y funcionarios temporales. En esta última categoría, están incluidos aquellos que ejercen los mandatos electivos y los contratados por tiempo determinado por razones de interés público excepcional

- utilización de los recursos vinculados al régimen propio sólo para el pago de las prestaciones previdenciarias o para gastos administrativos del régimen propio, respetando el límite del 2% de la nómina de los funcionarios activos vinculados a este régimen
- prohibición de pagos de prestaciones por medio de convenios, consorcios u otra forma de asociación entre estados, entre estados y municipios y entre municipios
- pleno acceso de los asegurados a las informaciones relativas a la gestión del régimen propio
- cuentas del régimen propio distintas de las cuentas del ente federativo, del estado o del municipio, para posibilitar la comprobación de la utilización adecuada de los recursos previdenciarios
- envío a la Secretaría de Previdencia Social de los estados de ingresos y gastos previdenciarios, así como de toda la legislación relativa al respectivo régimen de previdencia
- la prestaciones concedidas por el régimen propio no pueden ser diferentes de aquellas que concede el Régimen General de la Previdencia Social
- cálculo de la cuantía de las prestaciones, así como del importe a percibir, sin inclusión de los conceptos retributivos abonados por el desempeño de funciones de confianza, de cargo en comisión o del lugar de trabajo
- contestación, en el plazo estipulado, a lo solicitado por el Ministerio de la Previdencia Social, o por los Inspectores de Previdencia Social.
- garantía de participación de los representantes de los asegurados en los órganos colegiados y en las instancias de decisión de los órganos o entidades responsables por la gestión del régimen propio, en los asuntos que sean de su interés objeto de discusión o deliberación
- disponibilidad para los asegurados de la constancia de las cotizaciones del funcionario, del militar o del ente federativo
- envío a la Secretaria de Previdencia Social de la evaluación actuarial inicial y del Demostrativo de Resultado de la Evaluación Actuarial

- aplicación de los recursos del régimen propio de previdencia social, según lo establecido en la Resolución CMN nº 2.652, de 23 de septiembre de 1999
- prohibición de conceder prestaciones con requisitos y criterios distintos de los definidos por la Constitución Federal

El CRP, por lo tanto, es un instrumento importante para hacer efectivas las acciones tendentes a la consolidación y rectificación de los problemas de la previdencia pública, así como para observar el equilibrio financiero y actuarial, comprobando el encuadramiento del respectivo régimen propios en las normas establecidas en la Constitución Federal y en la Ley General de la Previdencia Públicas.

3.2.7. TRANSPARENCIA DE LAS INFORMACIONES PREVIDENCIARIAS

Uno de los avances obtenidos por la Ley General de la Previdencia Pública fue la exigencia de la divulgación de los datos referentes a los regímenes propios de la previdencia de los funcionarios públicos. Tal procedimiento es de suma importancia para que se dé un mayor rigor técnico y una mejor planificación de las actuaciones. Además, se hicieron homogéneos para todos, los modelos de informes y la presentación de los datos, permitiendo un análisis comparativo de los regímenes propios.

El Ministerio de Previdencia y Asistencia Social ha desarrollado un amplio trabajo al poner a disposición los medios necesarios, para que los estados y municipios tuvieran condiciones de cumplir las exigencias de enviar los informes previstos por la legislación.

Para ello, de acuerdo con los avances tecnológicos, se ha priorizado la utilización de internet como instrumento de expansión de la previdencia pública. El Ministerio de Previdencia y Asistencia Social, por medio de su dirección electrónica, www.previdenciasocial.gov.br, ofrece diversos servicios para los gestores de los municipios, estados y de la propia Unión, tanto los necesarios para el cumplimiento de lo establecido en las leyes, como los de contenido informativo. Cabe reseñar que, toda la información es pública y sin restricciones de acceso.

La página electrónica principal del MPAS contiene diversos temas relativos a los regímenes propios, identificados bajo el título “Previdencia en el Servicio Público”.

Dentro de las opciones disponibles, cabe destacar :

- CRP – Certificado de Regularidad Previdenciaria : permite al ente público, mediante identificación por el nombre del estado o del municipio, verificar su situación de regularidad e imprimir su certificado
- Extracto Previdenciario : informa de la recaudación de cotizaciones al INSS, retenciones del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) efectuadas, relativas a los capítulos de las deudas previdenciaras, la situación de regularidad del régimen propio, el cumplimiento en los criterios previstos en la ley y la compensación previdenciaria.
- Demostrativo Previdenciario : proporcionado por el ente público para informar de los ingresos y gastos previdenciaros, el número de funcionarios activos, inactivos y pensionistas y, el saldo financiero. Este formulario, después de ser cumplimentado será, automáticamente, enviado a la base de datos existente en el Ministerio para consulta y cumplimiento de los requisitos legales.
- Demostrativo de Resultados de la Evaluación Actuarial : resumen de la evaluación actuarial realizada por el ente público, de conformidad con lo previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley General de Previdencia Pública
- Legislación : contiene toda la legislación federal actualizada sobre previdencia pública, así como legislación previdenciaria de los estados y municipios

Toda esta estructura tiene como objetivo principal difundir la cultura previdenciaria, facilitando la fiscalización de los regímenes por los propios funcionarios . Además, proporciona apoyo a las entidades de control interno y externo en su función fiscalizadora de las cuentas públicas.

3.2.8. LA EVOLUCION DEL DÉFICIT ACTUARIAL

A pesar de todos los avances alcanzados con la Reforma de la Previdencia, en los regímenes propios de previdencia social de los funcionarios todavía persisten dispositivos de hecho y normativos que impiden alcanzar el equilibrio deseado.

El déficit actuarial procede de la aplicación de normas anteriores y de la dificultad de obtener nuevas fuentes de financiación, lo que impide la estabilización de las cuentas previdenciarias de los entes federados.

El resultado de todas estas distorsiones provoca déficits elevados en los regímenes propios de previdencia en todas las esferas del gobierno, y, a su vez, pone en serias dificultades a las finanzas públicas. Esto queda demostrado en el cuadro siguiente, en el que se muestra el déficit actual de la Unión y de los Estados en 2001

Pasivo actuarial de la Unión y de los Estados (millones de Reales 2001)

Estado	Activos	Inactivos	Patrimonio Liquido	Déficit
Alagoas	1.980	2.130	740	3.370
Amazonas	1.660	2.420	323	3.757
Bahía	6.446	9.401	1.255	14.591
Ceará	3.153	4.598	614	7.137
Distrito Federal	4.120	6.008	802	9.325
Espirito Santo	2.130	3.107	415	4.823
Goiás	1.863	6.197	--	8.060
Maranhao	812	1.185	42	1.954
Mato Grosso	1.428	2.082	--	3.510
Mato Grosso do Sul	2.304	1.764	41	4.027
Minas Gerais	11.344	16.545	2.209	25.679
Pará	2.545	2.650	--	5.196
Paraiba	2.640	3.841	514	5.977

Paraná	720	13.848	918	13.596
Pernambuco	4.565	6.659	NI	11.225
Piauí	1.942	2.832	378	4.396
Rio de Janeiro	21.666	25.865	7.824	39.706
Rio Grande do Norte	2.773	1.076	17	3.833
Rio Grande do Sul	8.743	12.753	1.703	19.793
Rondônia	975	792	--	1.767
Santa Catarina	3.596	9.035	--	12.631
São Paulo	19.327	28.189	NI	47.516
Sergipe	1.649	1.925	--	3.573
Tocantins	678	990	132	1.536
TOTAL ESTADOS	109.059	165.907	17.984	256.981
Civiles	46.104	132.050	--	178.154
Militares	61.634	176.531	--	238.165
Total Unión	107.738	308.581	--	416.319
Total Estados	216.797	474.488	17.984	673.300

Cabe resaltar que, ese déficit representa la diferencia entre los ingresos y los gastos previdenciarios durante la totalidad del tiempo que el funcionario está incluido en el régimen, incluyendo a sus dependientes. Ese déficit actuarial se obtiene de la siguiente forma:

- i. se calcula la cuantía actual del flujo futuro del gasto de las prestaciones de los funcionarios y sus dependientes. Así, para cada funcionario activo o inactivo, se calcula el valor actual de los pagos futuros de su prestación, hasta el cese en virtud de su fallecimiento o el fallecimientos de los eventuales dependientes pensionista, o su fallecimiento y la respectiva pensión, y solamente el montante financiero gastado en el ejercicio actual

- ii. se calcula también, el valor actual de los flujos futuros de los ingresos por cotizaciones, ingresados desde el momento actual hasta el momento en que el participante cesa en sus cotizaciones
- iii. se calcula el valor de las reservas, es decir, cuánto el régimen debe a sus participantes por la diferencia entre los valores actuales de las prestaciones y las cotizaciones. Como, además del flujo futuro de las cotizaciones, los regímenes previdenciarios, en algunos casos, también disponen de activos acumulados, el déficit actuarial se calcula por la diferencia entre el valor de las reservas y el de los activos acumulados.

El pasivo de los regímenes propios de previdencia social de la Unión y de los estados es aproximadamente de 673 billones de Reales, equivalente al 61% del PIB nacional. Ese valor representa los recursos necesarios para la capitalización de los fondos previdenciarios, como forma de garantizar el pago de las prestaciones a los funcionarios públicos inactivos y a los pensionistas, así como a aquellos que, en activo, no cumplieron los requisitos para jubilarse, pero que lo harán.

Gran parte de ese pasivo actuarial es de responsabilidad de la Unión, y alcanza cerca de 416 billones de Reales, el 37% del PIB, correspondiendo 178 billones de Reales a la previdencia de los funcionarios civiles y, 238 billones de Reales a la previdencia de los militares. Por lo que respecta a los Estados, se observa que el pasivo actuarial está concentrado en la Región Sudeste, responsable por el 47% del total de los Estados, destacándose los Estados de Sao Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro.

La decisión del Tribunal Supremo Federal impidiendo la cotización previdenciaria a los funcionarios inactivos y pensionistas, produjo un impacto doble en las cuentas previdenciaras : impidió la continuación de cobrar a los beneficiarios que ya cotizaban al régimen propio de previdencia, y prohibió el establecimiento de la exacción en los regímenes previdenciarios que todavía no cobraban.

Además, se mantuvo una antigua distorsión del sistema, el jubilado del sector público continua recibiendo más que el funcionario activo de la misma categoría,

ya que al jubilarse deja de cotizar a la previdencia, aumentando así sus ingresos líquidos.

Se constata que la diferencia entre las jubilaciones y los salarios mensuales puede llegar al 149%, como en el caso de los militares.

Las proyecciones actuariales realizadas tomando como base las medidas adoptadas hasta el momento, revelan la necesidad de perfeccionar el modelo del actual sistema previdenciario de los funcionarios públicos.

Como medida auxiliar para compensar los desequilibrios financieros y actuariales de los regímenes propios, se propuso la cotización de los inactivos; medida que aún no está aprobada. Sin embargo, el impacto de esa medida es relevante, pues produciría una significativa reducción del déficit actuarial, ya que se produciría el hecho de que la cotización de los inactivos influiría no sólo en las prestaciones que se conceden, sino, también en el remanente ya existente.

En ese escenario y tan sólo a efectos comparativos, se trabajó con la hipótesis de la aplicación de una cuota para los funcionarios inactivos igual a la actualmente en vigor para los funcionarios activos, es decir, 11% para los funcionarios y 11% para la Unión. El análisis reveló que el efecto de esa premisa es de suma importancia en la reducción del déficit a lo largo de los años futuros. El impacto financiero de esa medida proporcionaría a las cuentas públicas una economía, en las próximas tres décadas de, 103,48 billones de Reales, demostrando su importancia para el equilibrio de la situación del régimen previdenciario de la Unión en un futuro próximo.

También se consideró un escenario hipotético, en el cual no habría normas de transición para las jubilaciones programadas, y todos los funcionarios se jubilarían por las nuevas normas establecidas.

El impacto de la no aplicación de las normas de transición varía de acuerdo con el horizonte temporal del análisis. A corto plazo, sus efectos son superiores a las cotizaciones de inactivos. En otras palabras, a corto plazo, el retrasar las jubilaciones tiene un efecto reductor sobre el déficit, mayor que la cotización de inactivos y pensionistas. Sin embargo, a largo plazo, como todos los actuales activos estarán percibiendo prestaciones, la implantación de cotización sobre los

inactivos, genera mayor impacto actuarial que las modificaciones en las normas que rigen las prestaciones. En ese escenario, la reducción del déficit previdenciario a lo largo de las tres próximas décadas, al compararlo con la situación de antes de la reforma, sería de 129,50 billones de Reales. A su vez, la implantación de cotización por parte de los inactivos en estas condiciones reduciría el déficit en los próximos 30 años en, 217 billones de Reales.⁵

EL LIBRO BLANCO DE LA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEÑA

(3ª PARTE)

4. LA PREVIDENCIA COMPLEMENTARIA

La Previdencia Complementaria, integrada por entidades cerradas y abiertas, se incardina en el Sistema Previdenciario brasileño que comprende además, como ya se indicó, el Régimen General de Previdencia Social (RGPS), a cargo del INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social, y el Régimen Propio de Previdencia Social de los Funcionarios (RPPS).

Actualmente el Consejo de Gestión de la Previdencia Complementaria (CGPC) y la Secretaría de Previdencia Complementaria (SPC) del Ministerio de Previdencia Social son los órganos reguladores y fiscalizadores, respectivamente, del sistema de Previdencia Complementario Cerrado, mientras que, el Consejo Nacional de Seguros Privados (CNSP) y la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP), son los órganos del Ministerio de Hacienda que regulan y fiscalizan, respectivamente, la Previdencia Complementaria Abierta y las entidades aseguradoras.

⁵ FUENTE : Livro Branco da Previdência Social 2002. Brasília DF. Diciembre de 2002. Ministerio de Previdência e Assistência Social. Gabinete do Ministro

4.1. ENMIENDA CONSTITUCIONAL N° 20

La promulgación de la Enmienda Constitucional (EC) n° 20, en 1998, relativa a la reforma de la Previdencia, dio inicio a la revisión del marco regulador del régimen de Previdencia Complementaria y supuso una oportunidad, salvaguardando la previdencia pública, universal y obligatoria, para fomentar la Previdencia Complementaria, ampliando su participación en el sistema previdenciario brasileño.

El marco legal originario de la Previdencia Complementaria fue la Ley n° 6.435 de 1977. Esa legislación básica se mantuvo prácticamente inalterada desde su publicación, a pesar de que la evolución técnica y la realidad del mercado de trabajo hubiesen, desde hacia mucho tiempo, provocado un distanciamiento entre la estructura legal y la práctica de las entidades cerradas. Las lagunas se venían supliendo por normas infralegales que, conllevaban cierta inseguridad tanto para los participantes de los planes de prestaciones, como para los agentes responsables de su regulación y fiscalización.

Como consecuencia de las reformas introducidas por la EC 20/98, el Poder Ejecutivo propuso un conjunto de tres proyectos de Leyes Complementarias (PLCs) con el objetivo de perfeccionar el marco normativo del sistema de Previdencia Complementaria. Los Proyectos de Leyes Complementarias 8/99 y 10/99, de fecha 29 de mayo de 2001, dieron lugar a las Leyes Complementarias 108 y 109, respectivamente, y el Proyecto n° 9/99, aún está en tramitación en el Congreso.

El principal objetivo de la reforma de la Previdencia Complementaria fue incentivar el desarrollo del sistema cerrado, modernizando la legislación y fortaleciendo los instrumentos de fiscalización, control y mejora de la gestión, para que, salvaguardándose los derechos y las garantías de los participantes, el sistema fuera estructurado con mayor seguridad y transparencia, haciendo viable, en consecuencia, el fortalecimiento del ahorro interno y de las inversiones a largo plazo en el país.

4.2. LA LEY COMPLEMENTARIA N° 109/01

La Ley Complementaria n° 109/01 dio prioridad a la gestión de las entidades cerradas de la previdencia complementaria (EFPC), especialmente en lo que se refiere a los planes de prestaciones, al contrario de lo que hizo la legislación anterior (Ley n° 6.435/77), cuyo objetivo era la propia entidad cerrada, ya que en aquel momento las EFPC se confundían con los propios planes de prestaciones. Cada entidad, generalmente, administraba un único plan de prestaciones. Normalmente, ese plan era una modalidad de prestación definida (BD). De este modo, todos los controles de la entidad y las informaciones contables, actuariales y de inversiones proporcionados al órgano fiscalizador tenían como parámetro la entidad cerrada, al contrario que el plan de prestaciones.

En la referida Ley Complementaria se estableció la obligatoriedad de adoptar normas técnicas que garantizaran la solidez de los planes de prestaciones por lo que respecta a la solvencia, liquidez y seguridad, así como la preocupación por mantener el equilibrio actuarial. También se buscó fortalecer la transparencia en la gestión mediante el incremento de la representación de los partícipes en los Consejos, además de la responsabilidad directa de los gestores de los fondos.

Entre los nuevos institutos previstos en la nueva ley general de la Previdencia Complementaria, que buscan la seguridad, lo atractivo y la expansión del sistema, cabe destacar:

- **Prestación Proporcional Diferida** (*vesting*), faculta al partícipe de un plan de prestaciones, en el supuesto del cese del vínculo con el patrocinador, o asociativo con el fundador, antes de la adquisición del derecho pleno a la prestación programada, a percibir la prestación de jubilación proporcional al tiempo de vinculación al plan, que se concedería cuando se cumplieran los requisitos. Este instituto fue regulado por la Resolución CGPC N° 13 DE 2/10/2002;
- **Movilidad** – permite al partícipe de un fondo de pensión la transferencia de su dinero acumulado a otro plan de prestaciones de otra entidad, cuando se produce el cese del vínculo con el patrocinador o con el fundador. Esta transacción no conlleva obligaciones tributarias, dado que la movilidad no

se configura como un rescate del ahorro, sino tan sólo como una transferencia de activos entre planes. La movilidad fue regulada por la Resolución CGPC N° 09, de 27 de junio de 2002;

- **Fundador** – autoriza la creación de entidades cerradas o de planes de prestaciones de Previdencia Complementaria, por personas jurídicas de carácter profesional, de clase o sectorial. Esas asociaciones – al estar habilitadas como fundadores- pueden constituir una nueva EFPC (entidad cerrada de previdencia complementaria), o instaurar planes de prestaciones en entidades ya existentes, para ofrecerlos a sus asociados. Esta nueva figura fue regulada por la Resolución CGPC N° 12, DE 17/9/2002;
- **Extinción de planes de prestaciones** – con el desarrollo de las EFPC, caracterizado por la expansión de las entidades multipatrocinadoras y con planes múltiples, fué necesario dotar al Poder Público de un instrumento que permitiera la extinción de un plan de prestaciones específicas de una entidad cerrada, que administra más de un plan. De esa forma, garantizada la solvencia de los demás planes administrados por la entidad, se establece la posibilidad de una actuación estatal solo para el área de la entidad que presenta problemas actuariales, financieros o gerenciales. Anteriormente, en esos casos, incluso cuando los demás planes de prestaciones estaban equilibrados, era necesaria la liquidación de toda la entidad cerrada para solucionar una cuestión específica de un plan determinado;
- **Administrador Especial para el plan de prestaciones** – como corolario de la posibilidad de extinción de un plan de prestaciones, se creó la figura del Administrador Especial. De esta forma, en una entidad multipatrocinada o con planes múltiples, en la que un plan de prestaciones específico estuviera con cualquier tipo de desequilibrio, sin que tal situación implicara la necesidad de su extinción, el Poder Público podría decretar la administración especial de ese plan, nombrando un Administrador Especial. La entidad continuará con su funcionamiento normal en cuanto a la administración de los demás planes, con el mantenimiento de su dirección y demás órganos estatutarios, ya que para aquel plan de prestaciones

específicas, el Administrador Especial tendrá los poderes de intervención o liquidación que fueren necesarios para solucionar su desequilibrio;

- **Régimen disciplinario** – se actualizó el régimen disciplinario con el objetivo de incrementar la seguridad y credibilidad del sistema, mediante la actualización de las multas aplicables por las infracciones legales, que pasaron de 2.000 Reales a 1.000.000 de Reales, la responsabilidad personal de los gestores, así como la definición de las circunstancias agravantes y atenuantes a ser consideradas en la aplicación de las sanciones previstas para los directores. Las sanciones previstas son, advertencia, suspensión del ejercicio de actividades en entidades de previdencia complementaria por un plazo de hasta 180 días, inhabilitación para el ejercicio de cargo o función en entidades de previdencia complementaria, sociedades aseguradoras, instituciones financieras o en el servicio público, por un plazo de dos a diez años.
- **Inclusión de partícipes en los Órganos Estatutarios** – se homogeneizó la estructura mínima de las entidades cerradas compuesta por el Consejo Deliberante, Consejo Fiscal y Dirección Ejecutiva, asegurándose a los partícipes, el mínimo de un tercio de puestos en esos consejos;
- **Profesionalización de la gestión** – con el objetivo de aumentar el nivel de profesionalización del Sistema, para los integrantes de los consejos estatutarios de las EFPC se establecieron unos requisitos mínimos, entre los que cabe destacar la experiencia en el ejercicio de actividades en el área financiera, administrativa, jurídica, de fiscalización o de auditoría, no haber sufrido condena criminal, y no haber sido sancionado administrativamente por infracción de la legislación de la seguridad social o como funcionario público. Los miembros de la dirección ejecutiva, además de los requisitos anteriores, deben tener formación de nivel superior.
- **Entidades Multipatrocinadoras y con Planes Múltiples** – para su incorporación a la dinámica del mercado, se regularon las entidades multipatrocinadoras y aquellas que tienen planes múltiples. Esas entidades, que pueden administrar varios tipos de planes de prestaciones o que tienen

diversos patrocinadores o fundadores, representan una nueva faceta de la Previdencia Complementaria. Además de los beneficios de escala en las inversiones y de la especialización, ese tipo de entidades logran economías en sus costes administrativos que, en definitiva, redundan en los partícipes.

- **Planes de Prestaciones Definidas y Aportaciones Definidas** – además de prever esas modalidades de planes de prestaciones, la nueva legislación estableció la posibilidad de reglamentar nuevos planes, que reflejaran la evolución técnica del Sistema. De esta manera, se proporcionó la flexibilidad necesaria para el desarrollo del Sistema.
- **Obligación de dar informaciones a los Partícipes** – en la nueva legislación se explicitó la obligación de proporcionar, a los partícipes y beneficiarios, por lo menos una vez al año, información de los planes de prestaciones. Se estableció, además, la obligatoriedad de las entidades cerradas de prestar las informaciones específicas solicitadas por los partícipes, para la defensa de sus derechos o esclarecimientos de situaciones de interés personal.
- **Auditorias actuariales** – para añadir seguridad y transparencia a la gestión, se estableció la obligatoriedad de, que al final de cada ejercicio, las EFPC llevarán a cabo controles contables y auditorias actuariales de cada plan de prestaciones, por profesionales legalmente habilitados, cuyos resultados deben ser remitidos al órgano regulador y fiscalizador, y divulgado entre los partícipes y beneficiarios.

4.3. LA LEY COMPLEMENTARIA N° 108/2001

La Ley Complementaria n° 108, de 29 de mayo de 2001, regula las relaciones entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, sus organismos autónomos, fundaciones, sociedades mixtas y otras entidades públicas, y sus respectivas entidades cerradas de previdencia complementaria. Esa Ley representó un paso más en el sentido de consolidar prácticas que posibiliten el equilibrio fiscal del sector público a largo plazo.

Cumpliendo lo establecido por la Enmienda constitucional 20/98, se reguló la paridad contributiva entre el patrocinador de la Administración Pública y sus partícipes, para el mantenimiento normal de los planes de prestaciones de sus entidades cerradas. La Ley 108/01, estableció, también, la estructura obligatoria para las entidades cerradas patrocinadas por entes estatales, constituida por el Consejo Deliberativo, Consejo Fiscal y Dirección Ejecutiva, además de definir los requisitos de profesionalización y limitaciones funcionales para los integrantes de esas instancias estatutarias.

Como reflejo de la paridad contributiva, la composición de los Consejos Estatutarios pasó a ser paritaria entre representantes del patrocinador público y de los partícipes. Para evitar el colapso en la gestión de la entidades en situaciones específicas, se estableció el Consejo Fiscal que está presidido por un representante de los partícipes, que tiene, además del suyo, el voto de calidad. En el caso del Consejo Deliberativo, la Presidencia corresponde al representante del patrocinador, que, también, además del suyo, tiene el voto de calidad.

También fueron establecidos plazos no coincidentes para los mandatos de los Consejeros, número máximo de miembros de cada órgano estatutario y garantía de estabilidad para los miembros del Consejo Deliberativo. Estos mecanismos tienen como objetivo estabilizar la gestión de la entidad cerrada y convertirla en transparente, tanto para los patrocinadores como para los partícipes y beneficiarios.

Otra novedad de la Ley fue el establecimiento de una incompatibilidad para la Dirección Ejecutiva. Así, al abandonar la dirección de la entidad, el profesional tendrá que mantenerse durante doce meses al margen del ejercicio del mismo cargo en otra entidad cerrada y esta imposibilitado de prestar servicios, de cualquier tipo, en instituciones del sistema financiero, si el cargo a ejercer implica la utilización de informaciones a las que se accedió como consecuencia del cargo ejercido anteriormente.

Cabe resaltar que las reglas y principios generales contenidos en la Ley 109/01 se aplican a las entidades cerradas reguladas por la Ley Complementaria nº 108/01, excepción hecha de las disposiciones específicas de ésta.

4.4. PROYECTO DE LEY N° 9/99

El Proyecto de Ley Complementaria n° 9/99 que, desde marzo de 1999 está en tramitación en la Cámara de los Diputados, regula las normas generales para la creación del régimen de previdencia complementaria por la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para sus funcionarios titulares con cargo efectivo. También en este caso, las reglas y principios generales establecidos en las Leyes Complementarias n° 108 y 109/01, resultan de aplicación a las entidades cerradas reguladas por esta Ley, excepción hecha de las disposiciones específicas.

La aprobación de esa Ley Complementaria permitirá la homogeneización del RGPS (Régimen General de Previdencia Social) y el RPPS (Regímenes Propios de Previdencia Social), de forma que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, podrán fijar, como valor de la jubilación y de las prestaciones a ser concedidas por sus Regímenes Propios, el límite máximo establecido para las prestaciones del Régimen General , desde el momento en que instituyan Regímenes de Previdencia Complementaria para sus funcionarios titulares de cargo efectivo.

Una vez aprobado el Proyecto de Ley 9/99, la creación de Previdencia Complementaria se llevará a cabo mediante leyes ordinarias federales, estatales, distritales o municipales, haciendo operativo el Régimen a través de una EFPC. Para la administración de los recursos, según lo que dispone el Proyecto, la entidad debe mantener el control de las reservas acumuladas a nombre del partícipe, individualizando sus aportaciones y las del patrocinador.

Para la seguridad y credibilidad del régimen, está prohibida la utilización de los recursos que garantizan las reservas técnicas de las entidades a las que se refiere el Proyecto de Ley 9/99, para realizar préstamos y financiaciones de cualquier naturaleza, inclusive de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. No obstante, se permite la aplicación de los recursos en títulos públicos emitidos por el Gobierno Federal.

4.5. DECRETO N° 4.206/02

La Ley Complementaria n° 109/01, fue desarrollada por el Decreto n° 4.206, de 23 de abril de 2002. Entre otras disposiciones, este Decreto regula la condición de patrocinador o fundador, mediante convenio de adhesión para cada plan de prestaciones, establece el acceso de los partícipes a la información y normas sobre la constitución y la calificación de las entidades. También define las demás competencias del órgano regulador y fiscalizador del Sistema Cerrado de Previdencia Complementaria, así como el Ministro del Estado al cual está vinculado, hasta que se publique la Ley que desarrolle el artículo 5 de la Ley Complementaria n° 109/2001, que contempla el órganos u órganos reguladores y fiscalizadores de la Previdencia Complementaria.

4.6. ASPECTOS ACTUARIALES DE LAS REFORMAS

Los cambios que se están produciendo en la Previdencia Complementaria redefinen la actuación de los gestores y técnicos que intervienen en el Sistema, estableciendo nuevas atribuciones y responsabilidades para esos profesionales. En este nuevo contexto, cabe destacar las medidas que se dirigen al logro del equilibrio actuarial y la modernización de la gestión de los recursos de la EFPC, tales como la adopción de premisas actuariales mínimas, la separación de los recursos entre los diversos tipos de planes, la adopción de técnicas de *asset-liability management (ALM)*, el cálculo del valor riesgo (VaR), además de los incentivos para la adquisición de acciones de empresas que apliquen principios de gobierno societario.

Un segundo aspecto con incidencias en las orientaciones de actuación de la SPC/MPAS, es el respeto al principio constitucional del régimen de Previdencia Complementaria, de que el mismo debe estar basado en la constitución de reservas. El concepto de reserva se remonta a la técnica actuarial utilizada por la Previdencia que imprime carácter científico al cálculo de los riesgos inherentes al Sistema.

Buscando dar mayor grado de confianza y solidez al Sistema, la SPC propuso al CGPC que las entidades realizaran en sus planes de prestaciones auditorias

actuarial y de prestaciones. Esa propuesta fue aprobada mediante la Resolución CGPC n° 03, de 19 de diciembre de 2001.

La auditoria actuarial tiene como objetivo comprobar la cualidad del registro de los partícipes que sirve de base para la realización de las Comprobaciones Actuariales, la coherencia y consistencia del perfil de la masa de partícipes según hipótesis biométricas, demográficas y financieras, así como el régimen de financiación de plan, con el fin de preservar el nivel de solvencia del plan de prestaciones.

La auditoria de prestaciones, por su parte, tiene como objetivo el análisis de la cualidad del registro de los partícipes y la comparación de los elementos previstos en el reglamento del plan de prestaciones, con los efectivamente practicados, tales como : base y porcentaje de contribución de los partícipes y patrocinadores, concesión y mantenimiento de prestaciones y el cálculo y pago de los rescates.

A diferencia de la legislación anterior, que permitía la constitución de reservas en un nivel del 70% de las necesidades del plan, la Ley Complementaria n° 109/01, pasó a exigir que las reservas fueran mantenidas para atender al 100% de los compromisos asumidos, como forma de aumentar el nivel de seguridad de las entidades de Previdencia Complementaria.

Asimismo, el tratamiento del déficit fue objeto de regulación en la mencionada Ley Complementaria, de forma que dejó claro el tratamiento a dispensar al superávit y al déficit, estableciendo que la carga sería soportada proporcionalmente por los patrocinadores y los partícipes e, inclusive, por los beneficiarios. De este modo, se establecieron los parámetros de los diversos escenarios actuariales a que está sujeta una EFPC.

Para ampliar la seguridad actuarial, la Ley Complementaria n° 109/01, facultó a la EFPC para la contratación de operaciones de reaseguro, pudiendo, éstas, ser exigidas por el órgano regulador y fiscalizador en determinadas circunstancias. También fue prevista la posibilidad de creación de un fondo de solvencia, con el objetivo de proporcionar mayor estabilidad al Sistema, convirtiéndose en mecanismo para combatir las fluctuaciones cíclicas y las crisis localizadas. De esta forma, además de los principios técnico actuariales y económico-financieros,

los partícipes podrán tener garantías adicionales proporcionadas por el reaseguro y el fondo de solvencia.

Por lo que respecta al equilibrio actuarial de los planes, se introdujo la carencia mínima de sesenta contribuciones mensuales y la necesidad de la terminación del vínculo laboral con el patrocinador para que el partícipe pueda acceder a la percepción de la prestación programada y continua. Además, los reajustes de las prestaciones se llevarán a cabo de acuerdo con lo establecido por el reglamento del plan, quedando prohibidas la transferencia de cuantías, los ingresos por productividad y las ventajas de cualquier naturaleza.

Con la idea de asegurar la especialización y la seguridad de las entidades cerradas, se prohibió la hipótesis de prestación de servicios que no tengan carácter previdenciario. De esta forma, está prohibida la creación de nuevos planes asistenciales por la EFPC, garantizándose, mientras tanto, el mantenimiento de los planes ya existentes.

4.7. INVERSIONES (ACTIVOS) DE LAS EFPC

Los fondos de pensiones tienen un patrimonio significativo que contribuye a la formación del ahorro interno del País, ya que sus activos representan en torno al 15% del PIB.

Hasta principios de 2001, la norma que regulaba las inversiones de las EFPC era la Resolución del Consejo Monetario Nacional (CMN) 2.324, de 30 de octubre de 1996. Esa Resolución contenía directrices generales para la aplicación de las reservas, fondos y provisiones que integran el patrimonio de las entidades, enumerando los tipos de títulos y bienes y los porcentajes máximos permitidos, en aplicación de las reservas de cada grupo de inversiones. También determinaba los parámetros para la realización de ciertas operaciones en el mercado, los requisitos de diversificación a ser observados en las inversiones y las prohibiciones para las entidades.

El 30 de marzo de 2001, se aprobó la Resolución del Consejo Monetario Nacional 2.829, que posteriormente fue objeto de modificaciones puntuales por medio de la Resoluciones 2.850/2001, 2910/2001 y 2.922/2002. La Resolución 2.829 actualizó

las directrices de las inversiones de las EFPC. Sus principales objetivos son incentivar la adopción de las mejores prácticas de gobierno corporativo, dar mayor flexibilidad a la aplicación de los recursos y estimular la gestión profesional de los activos, fundamentándose en técnicas que permitan la estructuración de los balances de acuerdo con el pasivo actuarial de los planes.

Las principales características de la Resolución 2.829/01 son :

- flexibilidad, de manera que se permita la realización de todas las operaciones que se practican por el mercado brasileño, incluyendo operaciones con derivados que, tradicionalmente, no están permitidas en otros países latinoamericanos;
- separación clara entre el fondo de pensiones y el de su patrocinador, limitando la utilización del fondo en inversiones de interés de la patrocinadora;
- necesidad de adopción de una política de inversiones y de riesgos y su comunicación obligatoria a los partícipes y al órgano de supervisión;
- introducción del concepto de *disclosure*, es decir, apertura a los partícipes y al órgano fiscalizador, de información sobre la política de inversiones de la entidad y de sus activos específicos;
- obligación de elaborar y presentar informes periódicos de gestión y prestación de cuenta de resultados;
- obligación de contratar persona que ejerza funciones de fiscalización y auditor de gestión;
- separación de los activos de los diferentes planes, de tal forma que no se permite la solidaridad entre planes;
- responsabilidad civil y penal de los dirigentes de los fondos de pensión por la gestión de los recursos;
- aumento de la participación en renta variable, con estímulos para la compra de acciones de empresas que cumplan los requisitos de buen gobierno corporativo;
- libertad para delegar la gestión de los recursos a terceros y obligación de contratar persona que ejerza funciones de fiscalización;

- obligación de implantar modelos de gestión de riesgos e incentivos para el equilibrio entre activos y pasivos

4.8. INFORMACIONES CONTABLES DE LAS EFPC

Las normas contables relativas a las entidades cerradas de la Previdencia Complementaria –EFPC- ya contemplaban el diseño conceptual con enfoque gerencial, puesto que segregaban los apuntes contables por macroactividades, tales como : previdencial, asistencial, administrativa y de inversiones. Por tanto, se utilizaba el criterio de centro de costes, denominado como programa, en las citadas normas. Tal estructura contable permite visualizar el patrimonio y los resultados de cada uno de esos programas.

Una vez consolidada la estructura de centro de costes, con los apuntes contables totalmente segregados por programa, con sus respectivas reglas de procedimiento contable y modelos de información, se hizo necesaria la adaptación de aquellas normas al nuevo marco regulador del sistema de previdencia complementaria, es decir, a las Leyes 108 y 109/2001.

El mencionado cambio de los objetivos de la entidad respecto al plan de prestaciones promovido por la nueva legislación, repercutió en las normas contables y, consecuentemente, provocó ajustes en los sistemas informatizados de registro y gerencia de datos de las EFPC. Pasó a ser competencia del órgano fiscalizador del sistema de previdencia complementaria, el seguimiento del nivel de solvencia, liquidez y equilibrio patrimonial de cada uno de los planes de prestaciones y no sólo de la entidad y sus cuentas consolidadas.

Por lo que respecta a las informaciones contables, además del balance patrimonial, los resultados del ejercicio y el flujo financiero, las nuevas normas contables, contemplan el “Informe Patrimonial y de Resultados del Plan de Prestaciones”, que tiene como finalidad informar a los partícipes, de una forma más clara y simplificada, sobre la situación real del patrimonio del plan de prestaciones del que está participando.

Otra innovación de la norma contable, fue la creación del presupuesto general de la entidad, en el que la EFPC prevén las aportaciones y las prestaciones,

previdenciarias y asistenciales, el coste administrativo, así como los ingresos procedentes de las inversiones. Este instrumento se convierte en una pieza de carácter general, que posibilitará el seguimiento de la gestión de cada EFPC de forma global.

Además, cabe señalar como modificación en los procedimientos contables, la segregación de las Provisiones Matemáticas a Constituir por servicios anteriores y el déficit alcanzado, las normas de provisión para los derechos de crédito de liquidación dudosa y la valoración y clasificación contable de los títulos y valores mobiliarios, de acuerdo con la intención y capacidad financiera de los títulos en cartera hasta el vencimiento, registrados contablemente por la curva del papel, o, en el caso de que la entidad no tenga interés en mantener el papel en cartera hasta el vencimiento, por el valor de mercado.

Por último hay que subrayar, que fue necesario hacer hincapié en que los balances mensuales de las EFPC deben ser remitidos mensualmente a la Secretaria de Previdencia Complementaria por medios magnéticos, convirtiéndose en una fuente relevante de informaciones para todas las áreas de la Secretaria de Previdencia Social del Ministerio de Previdencia y Asistencia Social.

4.9. EL SISTEMA DE PREVIDENCIA COMPLEMENTARIA

El régimen de Previdencia Complementaria Cerrada en Brasil engloba actualmente a 2,3 millones de partícipes. Este total se divide en 1,7 millones de contribuyentes activos y 0,6 millones de personas que perciben prestaciones. El Sistema paga mensualmente, cerca de 560.000 prestaciones (según datos de julio de 2002), entre jubilaciones, prestaciones y auxilios.

La Previdencia Complementaria es un instrumento esencial para la formación del ahorro a largo plazo en Brasil. Las 359 entidades cerradas (denominadas fondos de pensiones) poseen un nivel de activos que corresponden a, aproximadamente, el 13% del PIB del país. Esos activos tienen un gran potencial de crecimiento. Por los datos de que se dispone, se constata que existen unos 5,41 millones de trabajadores formales e informales con una renta mensual superior al valor del

máximo de las prestaciones del Régimen General de la Previdencia Social, lo que representa una masa salarial de 17,12 billones de Reales, de los que 8,66 billones se refieren a una masa salarial que está por encima del mencionado techo de las prestaciones del INSS (1.5611,56 Reales), lo que demuestra el significativo potencial de crecimiento de la Previdencia Complementaria. Es decir, existen 3,71 millones de trabajadores brasileños que aún no están cubiertos por la Previdencia Complementaria, pero que obtienen rendimientos suficientes para ingresar en ese sistema.

Las EFPC vienen desempeñando un papel positivo en términos de acumulación de activos, que pasaron del 3,3% del PIB en 1990, al 13,8% del PIB en 2002. La expectativa es que, con la nueva estructura normativa, se agregue solidez, transparencia y credibilidad al sistema de Previdencia Complementaria.

4.10. PROPUESTAS DE CAMBIOS PARA EL FUTURO

En coherencia con el principio de que la Previdencia debe ser considerada como un proceso dinámico, al que se le deben añadir, de forma permanente, ajustes que reflejen la evolución socioeconómica, demográfica y del mercado de trabajo, se convierten en necesarias algunas medidas en relación al Régimen de Previdencia Complementaria.

4.11. CAMBIOS CONSTITUCIONALES

En relación a la necesidad de cambios constitucionales relativos a la Previdencia Complementaria, reaparece la posibilidad de prever en la norma constitucional que dicho régimen deba ser obligatorio para los nuevos funcionarios públicos titulares de cargos efectivos, que ingresen en el servicio público después de la publicación de la consiguiente enmienda constitucional.

El cambio fundamental consistiría en que fuese sustituido el carácter facultativo establecido por la Enmienda Constitucional 20/98, por la obligatoriedad de la Previdencia Complementaria para esos entes públicos. De esta manera, sería

viable la homogeneización del RGPS (Régimen General de Previdencia Social) y del RPPS (Régimen Propio de Previdencia Social), cuando todos los trabajadores tuviesen el mismo límite máximo respecto de la cuantía de las prestaciones abonadas por la Previdencia Social. Mientras tanto, la Administración Pública no perdería las salvaguardas y limitaciones a las que están sometidos los funcionarios en el ejercicio de sus funciones públicas.

4.12. MUDANZAS LEGALES

Con el objetivo de que el sistema sea más seguro y atractivo, debe ser analizada la posibilidad de creación de un fondo de solvencia, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 11 de la Ley Complementaria nº 109/01. Ese fondo sería utilizado para asegurar, integral o parcialmente, los compromisos asumidos con los partícipes y beneficiarios de los planes de prestaciones, constituyéndose en un instrumento más de seguridad para las entidades cerradas.

Otra medida necesaria para la estabilidad y expansión del sistema, es la referente a la regulación del órgano u órganos reguladores y fiscalizadores de las entidades de previdencia complementaria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley Complementaria 109/01. Se pretende que ese órgano tenga una personalidad jurídica semejante a la de las agencias reguladoras creadas para las áreas de telecomunicaciones, energía y petróleo. De esa forma, además de la posibilidad de contar con un cuadro propio de recursos humanos, inclusive en el área de fiscalización, ese órgano tendría su costo financiado por las propias entidades, mediante el cobro de una tasa anual de fiscalización o funcionamiento. Actualmente la SPC, que es un órgano responsable por la fiscalización de la EFPC, es financiada por recursos corrientes del presupuesto de la Unión, gravando así al conjunto de la sociedad.

Otro aspecto legal relevante que debe ser objeto de análisis es el tratamiento fiscal de las EFPC. A la luz de la evolución de los aspectos técnicos relativos a esta materia, teniendo en cuenta la experiencia internacional y las especificidades socioeconómicas internas, se debe partir del establecimiento de un marco legal

para la cuestión fiscal que, al mismo tiempo, estimule la expansión de la Previdencia Complementaria y dé estabilidad normativa al Sistema.

Al igual que se dijo para el ámbito del Régimen General de Previdencia Social, es necesario presentar en el Congreso un proyecto de ley que tipifique los delitos contra la Previdencia Complementaria. La SPC ya finalizó una propuesta preliminar de ese proyecto de ley, que deberá ser objeto de discusión con el Sistema, antes de ser dirigido al Poder Legislativo. Además de prohibir la práctica de irregularidades, la aprobación de esa legislación convertirá al sistemas en más confiable y dotará al Estado de instrumentos objetivos para penalizar a los responsables por perjuicios a los partícipes y beneficiarios de las EFPC.

4.13. CAMBIOS INFRALEGALES

A pesar del intenso trabajo normativo llevado a cabo después de la entrada en vigor de la Ley Complementaria n° 109/01, algunos dispositivos de la nueva legislación complementaria necesitan ser reglamentados por la CGPC, entre los que cabe destacar:

- régimen disciplinar (artículo 65 de la Ley Complementaria n° 109/01);
- extinción de los planes de prestaciones (artículo 25 de la Ley Complementaria n° 109/01);
- operaciones de reaseguro (artículo 11 de la Ley Complementaria n° 109/01).

Junto a ese perfeccionamiento de la normativa, otro componente importante se debería llevar a cabo en el ámbito de la Previdencia Complementaria, el referido a operaciones del Sistema. En la gestión de ese Sistema será de importancia fundamental el estímulo a la creación de nuevas entidades cerradas y de nuevos planes de prestaciones por medio de la figura del fundador, el análisis de las nuevas fronteras de inversión en infraestructura para las EFPC, la adecuación de los planes a las nuevas aportaciones establecidas, a la prestación proporcional diferida y al rescate. Implantadas esas acciones, además de las prestaciones sociales directas para los partícipes de los fondos de pensiones, se estará

construyendo una parte importante del ahorro interno necesario para un ciclo de desarrollo sostenido de la economía.

El escenario deseado para Brasil, inclusive como forma de fortalecimiento del Régimen General de Previdencia Social, es que en un futuro próximo todos los brasileños tengan algún tipo de plan de Previdencia Complementaria, bien en entidades cerradas o abierta, bien en un plan individual o colectivo.³

**EL LIBRO BLANCO DE LA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEÑA
(4ª PARTE)
EL ESCENARIO DESPUÉS DE LA REFORMA Y EL FUTURO
DE LA PREVIDENCIA SOCIAL**

PROPUESTAS DE MODIFICACIONES PARA EL FUTURO

La Reforma de la Previdencia Social debe ser entendida como un proceso permanente de ajuste del sistema a las modificaciones socio-económicas, demográficas y del mercado de trabajo. Lo que se realizó hasta el momento representó un alivio en relación a la tendencia explosiva anterior y, con ello, la sociedad ganó tiempo para discutir y concertar modificaciones futuras.

5.1. REGIMEN GENERAL DE LA PREVIDENCIA SOCIAL – RGPS

En el ámbito del Régimen General de la Previdencia Social es necesario adoptar nuevas medidas, algunas de carácter estructural, mediante cambios profundos del sistema, y otras destinadas al perfeccionamiento de la gestión o de la legislación.

5.1.1. CAMBIOS ESTRUCTURALES

La agenda de medidas estructurales debe incluir la revisión de los porcentajes de cotización, con la consiguiente especialización de las mismas (separación de las

³ Fuente : Livro Branco da Previdência Social 2002. Brasília D.F. Diciembre de 2002. Ministerio de Previdência e Assistência Social. Gabinete do Ministro.

destinadas a la financiación de las prestaciones en función del riesgo – enfermedad, invalidez, accidente, maternidad y muerte- de aquellas que financian las prestaciones programables –jubilaciones-, el estímulo a retrasar las jubilaciones por tiempo de contribución, la revisión de la acumulación de prestaciones o de prestación y salario, la separación de la financiación de las prestaciones sin la suficiente contrapartida contributiva y la unificación de las edades a efectos de jubilación.

5.1.1.1. Financiación : revisión de los porcentajes de cotización y separación de las fuentes

Los crecientes problemas de financiación han llevado a cambios estructurales en los diversos sistemas de Previdencia Social existentes en el mundo.

En el pasado, el aumento de las cotizaciones fue el medio utilizado para volver a equilibrar las finanzas de los sistemas. A partir de cierto nivel, ese medio comenzó a producir el efecto contrario al deseado. El crecimiento de los niveles de cotización se convirtieron en un obstáculo para el crecimiento de la competitividad económica , al incrementar el peso del sistema de protección social sobre el conjunto de la economía. Los índices elevados estimularon el fraude y la evasión en la cotización y contribuyeron de forma importante al aumento de la informalidad en el mercado de trabajo. De ahí, la tendencia actual de no aumentar las cotizaciones empresariales.

En Brasil, el índice de la cuota empresarial aumentó de 3,5% en 1938, hasta el actual 20% sobre el total del salario. Este incremento sucedió en medio de un proceso de desarrollo de sustitución de las importaciones, con una economía relativamente cerrada, organizada en estructura de oligopolio, con facilidad para pasar los aumentos de los costes de mano de obra hacia los precios y, por tanto, a toda la sociedad. Con la apertura económica, los elevados niveles de cotización constituyen un obstáculo al aumento de la competitividad de las empresas formales en los mercados interno y externo.

Esta carga, asociada a la incidencia de otras de carácter no previdenciario sobre los salarios, tales como los destinados al Sistema "S", al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio – FGTS – y el salario-educación, se convierte en un peso tributario sobre los salarios en Brasil, sustancialmente superior al de los países con un mismo nivel de desarrollo, y semejante al de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-. Este hecho ha llevado a la evasión, al aumento del trabajo informal, principalmente en el contexto brasileño del inicio de la década de los años 90, al incremento de la competitividad, debido a la apertura comercial, y a modificaciones en las relaciones de trabajo. En 1982, los trabajadores con cartera firmada representaban el 57% del total de la población ocupada; en 2001, ese índice cayó para el 31,4%. Según la Encuesta Nacional mediante Muestreo en Domicilios –PNAD- de 2001, de los 75,5 de millones de personas ocupadas, 40,7 millones estaban sin ninguna cobertura previdenciaria.

Algunos críticos del sistema de reparto pugnan por la total exclusión de la carga previdencia de los salarios, como forma de revertir los problemas apuntados. Alegan que habría claras ganancias macroeconómicas con la sustitución de la cotización sobre los salarios por otra sobre la facturación, los beneficios, movimientos financieros o similares, teniendo en cuenta la pérdida de la importancia relativa de los salarios, de lo cumulativo del impuesto sobre el salario, ya que grava al empresario y desincentiva la generación de empleos.

Sin embargo, esas formas alternativas de cotización tendrían una clara desventaja si no se vinculan las aportaciones a los costes ocasionados al sistema, y si tampoco se vincula la cuantía de las prestaciones a las cotizaciones. Tampoco es garantía para la generación de nuevos empleos. Experiencias recientes en Brasil, como por ejemplo la Ley 9.601 de 21 de enero de 1998, que redujo determinados conceptos de cotización sobre los salarios, para estimular la contratación de trabajadores por tiempo determinado, no produjeron los resultados deseados.

Otros defienden un cambio radical en el sistema previdenciario; que se abandone el régimen de reparto simple y se sustituya por otro, de capitalización individual, semejante al adoptado en Chile en 1981 y propagado por varios países de

América Latina y del Este Europeo en la década de los 90, por influencias del Banco Mundial. Ese sistema tendría la virtud de quedar intacto aunque pase el tiempo, con independencia del escenario de envejecimiento de la población, ya que el jubilado viviría con el capital acumulado por sus propias cotizaciones durante su vida laboral.

Sin embargo, la reforma en Brasil no optó por el régimen de capitalización individual, ya que implicaría un costo insoportable de transición. Además, agravaría aún más el problema de la cobertura previdenciaria, ya extremadamente baja en Brasil.

Mientras tanto, hay espacio para que se produzca una reducción en las cotizaciones de las empresas en Brasil. El actual índice de cotización del 20% incide sobre la totalidad de las remuneraciones de los trabajadores, no aplicándose el límite máximo del salario de cotización, aunque la cuantía de las prestaciones si respeta ese límite. Como solamente se computan para el cálculo de las prestaciones del asegurado, las cotizaciones efectuadas en base al tope establecido (para las prestaciones, no para los salarios), las cotizaciones del empresario sobre la parte de la remuneración que excede del tope indicado, vienen siendo utilizadas para cubrir el déficit del sistema previdenciario, aplicándose a las prestaciones que no tienen la necesaria contrapartida de cotización, constituyendo una cotización solidaria de las empresas. En la medida en que se busque el equilibrio actuarial del sistema, no se justifica el mantenimiento de la cotización por encima del tope. Los desequilibrios del sistema procedentes de no cotización y de las prestaciones no contributivas deberán buscar la financiación en otras fuentes.

Por otra parte, la búsqueda del equilibrio actuarial recomienda también la especialización de las cotizaciones. El actual índice de cotización, del 31% (cuota patronal más la cuota del trabajador), se destina en su totalidad a la financiación de las pensiones, quedando al descubierto la financiación de las prestaciones por riesgos profesionales. Por lo tanto, será necesario buscar alícuotas actuarialmente correctas para la financiación de las prestaciones programables y no programables.

Simulaciones realizadas por la Secretaría de la Previdencia Social demuestran que, de las actuales cotizaciones destinadas a la Previdencia Social, tomando como base, por ejemplo, una edad de afiliación al régimen de 18 años y admitiéndose la jubilación a los 58 años, con 40 años de cotización, el 21,73% corresponden al coste de las prestaciones programables (jubilaciones por edad y por tiempo de cotización y pensiones de ellas derivadas), y el 7,05%, al coste de las prestaciones no programables, totalizando una alícuota de 28,78%. Ello demuestra que es excesivo el porcentaje de cotización vigente del 31%, que se puede reducir en torno a un 28 o 29%, siempre que se especifiquen fuentes alternativas para la cobertura del déficit procedente de las prestaciones no contributivas.

Sin embargo, sin reformas en el sistema de acceso a las prestaciones, la carga total a ser soportada por la sociedad no será alterada por la simple reducción de las cotizaciones sobre los salarios. Si el objetivo es reducir la carga contributiva, es necesario, simultáneamente, revisar los requisitos exigidos para acceder a las prestaciones. Por tanto, es necesario, profundizar la reforma del sistema, extendiéndose a todos los tipos de prestaciones los mismos criterios de seguro. Solamente eso garantizará el necesario equilibrio actuarial y financiero a largo plazo, amenazado, como está, por el aumento de la expectativa de vida. Una solución esta enlazada a la otra.

El salario total debe ser la fuente de financiación de la Previdencia Social. Sin embargo, las otras acciones de la Seguridad Social deben tener otras fuentes de financiación que no sean las cotizaciones sobre los salarios, tales como las cotizaciones que incidan sobre la facturación, los beneficios y las provisiones y movimientos financieros. Este último tiene la virtud de incidir inclusive sobre la tributación de la parte informal de la economía. De esas fuentes deberían provenir, también, los recursos para financiar las prestaciones sociales no contributivas de carácter asistencial, y las renuncias de cotizaciones previdenciarias.

Asimismo, sería posible que el empresario dedujera de su cuota a la Previdencia Social la recaudación en concepto de CPMF (Contribución Provisional por Movimientos Financieros). El valor a deducir estaría limitado a la cotización

patronal que grava las partes salariales que excedieran del tope de cotización y de prestaciones. Así, en la práctica, el CPMF incidiría totalmente sobre el sector informal de la economía y sobre las personas físicas.

La CPMF se ha mostrado como un impuesto de fácil recaudación, alcanzando incluso al sector informal de la economía, lo que posibilita la consolidación de informaciones valiosas para el ámbito fiscal.

La experiencia de la CPMF puede ser utilizada para minimizar los incentivos fiscales a la informalidad, al permitir que sea deducible de las cargas previdenciarias de las empresas. De esta forma, además, de reducirse los costes sociales, se promueve la desgravación de las exportaciones, la eliminación de su incidencia en cascada en el sector formal y la ampliación de las bases de financiación de la Previdencia Social.

Por lo tanto, es necesario tener claro qué prestaciones son previdenciarias y cuáles son asistenciales, cada una con su fuente de financiación y sus fondos específicos. Para los asegurados que no posean suficiente capacidad contributiva, la ley presupuestaria anual debe prever recursos para suplir la insuficiencia contributiva como forma de financiar las prestaciones. En este contexto, es preciso analizar la problemática de las prestaciones concedidas a los trabajadores rurales, principalmente a los asegurados especiales. Se sabe que el Sistema Previdenciario Rural no es capaz de auto financiarse en ninguna parte del mundo y que siempre exigirá alguna forma de subsidio.

Sin embargo, en el caso de la Previdencia Rural brasileña, parece que existe algún espacio para mejorar la recaudación y el índice de autofinanciación. Es necesaria la uniformidad de las cuotas de productores rurales, personas físicas y jurídicas, incrementándolas por una parte y, por otra, posibilitando la compensación de la parte de cotización empresarial con la cotización del empleado. Esa actuación sistemática mantendría la actual carga fiscal e incentivaría la formalidad de la mano de obra. Con relación al asegurado especial, es urgente que su cotización sea individualizada para cada uno de los miembros del grupo familiar, tema que será tratado en el apartado 5.1.2.5.

Sin embargo, a pesar de esas modificaciones, las prestaciones rurales no perderán su carácter asistencial, pues aunque sean formalmente previdenciarias, son, efectivamente, asistenciales, teniendo en cuenta la insignificancia de la cotización en relación al volumen del gasto en las respectivas prestaciones. La recaudación en el ámbito rural ha representado, a lo largo de los años, menos del 10% del volumen total de los gastos (si se considerara solamente la recaudación y los gastos de los asegurados especiales, esa relación caería a menos del 2%). Hay y habrá, durante mucho tiempo todavía, dada la extremadamente pequeña renta de esos asegurados, la necesidad de aportaciones específicas de recursos para el mantenimiento de esas prestaciones. De esa incapacidad contributiva del asegurado especial proviene la necesidad de un fondo específico, con clara indicación de las fuentes.

Asimismo, las prestaciones otorgadas a otros segmentos de la sociedad, sin la suficiente contrapartida contributiva, es necesario que sean mantenidas, mediante la debida aplicación de recursos presupuestarios compensatorios. La tasa de adhesión al sistema tenderá a ser tanto mayor cuanto más transparentes sean esas operaciones.

A medida que el tratamiento diferenciado dado a los segmentos especiales de la sociedad sea explicitado y que las menores aportaciones sean compensadas, que los subsidios superpuestos sean eliminados o compensados y que los criterios de seguro sean cumplidos, más espacio se abrirá para la revisión de nivel de las cotizaciones y más personas se adherirán espontáneamente al sistema.

5.1.1.2. Límite de edad : estímulo para el retraso de las jubilaciones por tiempo de cotización y unificación de los límites

Como es sabido, la jubilación es un seguro de renta destinado a aquellos que perdieron su capacidad de trabajo y está relacionado, esencialmente, con la vejez. El límite de edad para la concesión de esta prestación es, por tanto, uno de los principios universales en que se basan los sistemas previdenciarios de todo el mundo, y que es adoptado por la casi totalidad de los países. Y, en la mayoría de

esos países, la concesión de la jubilación implica el no retorno del beneficiario al mercado laboral.

En Brasil, la jubilación por tiempo de cotización se convirtió en un expediente capaz de garantizar jubilaciones precoces para los segmentos de renta más alta que, generalmente, no abandonan el mercado laboral formal después de percibir la prestación. En esos casos, la jubilación se convierte en un simple complemento de la renta.

Para los segmentos de renta baja, con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, es muy difícil el acceso a esa prestación. Esos trabajadores oscilan entre el mercado formal y el informal, generalmente teniendo solamente acceso a jubilaciones por edad, hoy a los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres.

En 1995, cuando el poder ejecutivo presentó la propuesta de enmienda a la Constitución al Congreso Nacional, que reformulaba el sistema previdenciario y que se convirtió en la Enmienda constitucional nº 20 de 1998, sólo siete países no utilizaban el límite de edad : Benin, Brasil, Egipto, Ecuador, Irán, Irak y Kuwait. Esos países adoptaban la jubilación por tiempo de servicio. De esa lista, tan sólo Brasil no condicionaba la jubilación por tiempo de servicio al hecho de abandonar el mercado de trabajo. En 1999, tan sólo cuatro países mantenían esos criterios : Brasil, Irán, Irak y Ecuador.

El nuevo sistema previdenciario de Argentina, que entró en vigor en julio de 1994, es mixto, integrado por un subsistema público que funciona según el sistema de reparto, y otro gerenciado por instituciones privadas que funciona según el sistema de capitalización. Después de una norma transitoria, la edad mínima es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

Los últimos cambios en la legislación previdenciaria en Uruguay tuvieron lugar en septiembre de 1995 y entraron en vigor en abril de 1996. La nueva legislación prevé un sistema mixto de capitalización y reparto con tres niveles de cobertura. El límite de edad para la jubilación es de 60 años para los hombres y 56 para las mujeres, exigiéndose, a ambos, 35 años de cotización. A partir del año 2003, la edad mínima será de 60 años también para las mujeres.

En los Estados Unidos de América, el límite de edad para alcanzar la jubilación era, en 1999, de 65 años para los hombres y las mujeres. A partir del año 2000, este límite está siendo modificado, de forma gradual, debiendo llegar a 67 años en el año 2027. El régimen público norteamericano permite a los asegurados la jubilación anticipada a partir de 62 años de edad, con una prestación de menor cuantía.

En Inglaterra, la jubilación se permite a los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. A partir de 2010, el límite para las mujeres será progresivo hasta alcanzar los 65 años. En Alemania, el límite de edad es de 65 años tanto para los hombres como para las mujeres, pero el sistema permite la jubilación anticipada a los 63 años para los hombres y a los 60 para las mujeres. En Francia, el límite de edad es de 65 años para hombres y mujeres. En Chile, de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. En Italia hay un sistema flexible, en el que los trabajadores se pueden jubilar entre los 57 y los 65 años de edad.

En el caso brasileño, el sistema admitía hasta 1998, jubilarse por tiempo de servicio a las personas que tuvieran 25 o 30 años de servicio, respectivamente para hombres y mujeres. Las normas permitían jubilaciones a edades bajas. Así, la edad media de los que se jubilaban por tiempo de servicio en 1997 era de 49 años, edad que había caído en un año por cada uno de los cinco años anteriores. Después de la Reforma Previdenciaria de diciembre de 1998, y de la Ley nº 9.876, de noviembre de 1999, la edad media de las jubilaciones por tiempo de cotización aumentó para 53,5 años.

Esas bajas edades de jubilación eran consecuencia de la característica atípica del sistema brasileño : la jubilación por tiempo de cotización con independencia de la edad. Consecuentemente, la duración media de las jubilaciones en Brasil supera los 20 años, duración mayor de la que se constata en los países desarrollados de la OCDE, que es de 18 años. Lo paradójico de esos datos es el hecho de que en Brasil se vive un período, como jubilado, más largo que en los países avanzados, aunque aquí la esperanza de vida es menor.

Como en muchos otros aspectos sociales, vivíamos a contramano de la historia : mientras aumentaban las expectativas de vida el sistema admitía reducciones en

la ya bajas edades de jubilación. Las reformas de 1998 y 1999 están revirtiendo esa situación, pero, todavía hay mucho por hacer, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida en las edades avanzadas.

La viabilidad de la Previdencia Social exige nuevas reformas que tengan en cuenta esa tendencia de vidas más largas. En el pasado, los ajustes en los desequilibrios financieros que surgían recurrentemente, se reajustaban de dos formas: una, por el aumento de las cotizaciones, que pasaron del 3% en los inicios del sistema al 8%, 9% u 11%, para el empleado y para el 20% para los empresarios, una de las más altas del mundo; otra, mediante el nefasto efecto de la inflación que deterioraba los valores reales de las prestaciones pagadas. Estas dos formas degeneradas de ajuste, felizmente, ya no se utilizan y deben ser retiradas, de una vez, de la sociedad.

Sin embargo, aún queda otra forma posible de ajuste : la ampliación del tiempo de trabajo y de cotización. Se puede defender que el aumento de la expectativa de vida gracias al progreso, sea repartido entre la actividad y la cotización, y el disfrute de la jubilación. Una aclaración hay que hacer: no se está proponiendo el aumento de la edad de jubilación que está establecida en 65 años para los hombre y 60 para las mujeres, ya que esas edades son las que prevalecen en el mundo, incluso en los países más avanzados que tienen un población más envejecida que la de Brasil, como ya hemos visto. Lo que es necesario incentivar es el retraso de las jubilaciones por tiempo de cotización que aún están en 53,5 años de edad como media. Las personas que se jubilan en esas condiciones son las que están mejor colocadas en el mercado de trabajo, con los salarios más altos, con buenas oportunidades de empleo después de jubilarse, cuya duración de tiempo de trabajo podría extenderse por períodos de vida contributiva.

Esa postergación se puede realizar de forma determinante, fijándose una edad mínima para ese tipo de jubilación, según se constaba en la propuesta de reforma de la Previdencia que fue rechazada. Teniendo en cuenta la realidad demográfica brasileña, que se aproxima aceleradamente a las de los países desarrollados, el límite debería establecerse en los 65 años para los hombre y 60 para las mujeres,

o, sino, un límite único de 65 años para hombres y mujeres, ya que no parece que se justifique la jubilación precoz de la mujer, incluso porque la expectativa de vida de la mujer es superior a la del hombre.

El resultado sería un aumento de la cuantía de la prestación, como compensación al retraso de la jubilación, que podría ser llevado a cabo mediante pequeñas modificaciones en la forma de cálculo, elevando la tasa de intereses implícita que remunera las cotizaciones ingresadas en el sistema. Es de desear que el aumento marginal de la cuantía de la jubilación sea mayor, y tenga una proporción más amplia que en la fórmula actual. El incremento sería tanto mayor cuanto más elevada fuera la edad y el tipo de cotización.

La modificación debe de ir acompañada de la especialización de los distintos conceptos de cotización. La fórmula actual de cálculo destina la totalidad de las cotizaciones a la financiación de las prestaciones por jubilación, quedando al descubierto la financiación de las prestaciones por riesgo. Parte de la cotización debe ser destinada a la financiación de ese tipo de prestaciones. Como eso reduce el capital acumulado, se podría elevar la tasa de interés implícita a la remuneración de las cotizaciones realizadas, induciendo al retraso de las jubilaciones por parte de los interesados para alcanzar un aumento significativo de la prestación. Así, se preserva la libertad de elección de los individuos y se mantiene la deseada flexibilidad en el mercado de trabajo.

Verdaderamente, la nueva fórmula de cálculo debería ser aplicada de forma obligatoria a todas las jubilaciones, inclusive a las jubilaciones por edad y las especiales. Teniendo en cuenta la búsqueda del equilibrio actuarial y la especialización de las cotizaciones por conceptos, no se justifica lo contrario. Los conceptos de cotización vigentes son insuficientes para cubrir el coste de las prestaciones por edad y las especiales. Estudios de la Secretaria de la Previdencia Social demuestran que la jubilación por edad a los 60 o 65 años, con un tiempo de cotización de 15 años (carencia exigida para este tipo de jubilación) exigiría una cotización para cubrir su coste del 67% para las mujeres y del 55% para los hombres respectivamente. En el caso de las jubilaciones especiales, la cotización sería, respectivamente el 177% , 107% y 77% según que se acceda a

la jubilación con 25, 20 o 15 años de cotización, considerándose la incorporación al mercado de trabajo a los 18 años de edad.

Teniendo en cuenta que los asegurados que se jubilan por edad perciben prestaciones relativamente bajas, 251,64 Reales como media, y que las prestaciones no pueden ser inferiores al salario mínimo, la aplicación del factor previdenciario no produciría mayores efectos de cara a un tiempo reducido complementario de cotización, salvo si se estableciese que la prestación sólo será concedida cuando el valor alcanzado, después de la aplicación de dicho factor, resultara igual o superior al salario mínimo, o a los 67 años de edad (para ambos sexos). La no aplicación del factor previdenciario solamente estaría justificada mediante el aumento de la carencia exigida actualmente para esa prestación (propuesta que se detalla en el subapartado 5.1.2.2.).

La aplicación del factor previdenciario a las jubilaciones especiales debe guardar similitud con la situación de las mujeres y de los profesores, para los cuales se añadió un tiempo ficticio a efectos del cálculo de la correspondiente prestación (de 5 años para las mujeres y los profesores, y de 10 años para las profesoras), de forma que se les asegure el derecho constitucional a la prestación con menor tiempo de cotización. Así, en todo caso, hay que considerar un tiempo de cotización de 35 años para la aplicación del factor previdenciario a los asegurados que cumplan los requisitos de la jubilación especial, de forma que tengan el mismo tratamiento dado a los asegurados que solicitan la jubilación por tiempo de cotización.

Asimismo, no existe fundamento técnico para los límites de edad diferenciados para las jubilaciones de los trabajadores rurales –55 años para las mujeres y 60 años para los hombres- en contraposición a los trabajadores urbanos –60 años para las mujeres y 65 para los hombres-. Aunque no existen tablas de expectativa de vida separadas para las poblaciones rural y urbana, los datos indican que las personas que viven en el área urbana y rural tienen una expectativa de vida semejante, principalmente en edades avanzadas. Según el Censo del año 2000 del IBGE, el índice de personas mayores que vivían en el área rural en relación a

la población rural total era del 8,5%; esa misma relación para los que vivían en el área urbana era de 8,6%. Es decir, prácticamente el mismo porcentaje.

Parece que hasta ahora lo que ha prevalecido en este tema es lo circunstancial. De hecho, el trabajadora rural (que ya no es “sobre todo fuerte”) vive en condiciones generales menos favorables, como por ejemplo, acceso a los bienes de primera necesidad y en una exposición continua (de sol a sol) a los rigores climáticos. Incluso porque no hay otra explicación para el éxodo rural.

De todas formas, el trabajo rural no es, por naturaleza, más penoso, peligroso o insalubre que el urbano, y tampoco el trabajador rural está más expuesto a los agentes nocivos perjudiciales para su salud o para su integridad física que el trabajador urbano. Por el contrario, la casi totalidad de los casos en que se dan los requisitos para la concesión de la jubilación especial, por exposición a condiciones perjudiciales para la salud o la integridad física, ocurren en el medio urbano.

Lo que se pretende poner en discusión es la carga social. Mientras que la Previdencia del área urbana está prácticamente equilibrada, el gasto en prestaciones rurales se elevó a 11,7 billones de Reales, y la recaudación procedente del área rural fue de 1,5 billones de Reales, lo que generó un resultado negativo de 10,1 billones de Reales entre enero y septiembre de 2002.

Las cotizaciones actuarialmente adecuadas para los trabajadores rurales que se jubilan con 55 o 60 años, y con 15 años de cotización, serían de un 98,74% y un 94,98%, para las mujeres y hombres respectivamente. Al incluirse todas las prestaciones (programables y no programables) las cotizaciones serían del 109,78% y 114,70%, respectivamente. Tales cotizaciones son, obviamente, inaplicables.

Frente a la ya mencionada incapacidad contributiva de los trabajadores rurales, especialmente los asegurados especiales, queda una propuesta defendible para reducir el desequilibrio financiero y actuarial de ese tipo de prestaciones: la uniformidad de las edades mínimas en los 60 y 65 años, tal y como están vigentes para las jubilaciones urbanas por edad.

También carece de fundamento técnico el tratamiento diferenciado que en la actualidad se da a los profesores de educación infantil y a los de enseñanza media

y fundamental, por lo que respecta al tiempo de cotización (5 años menos). Igualmente, si se introduce algún límite o edad de referencia, no se justifica que se les dé un trato privilegiado. Los profesores no tienen una jornada de trabajo más exhaustiva que las demás categorías profesionales. Con el reingreso de estos profesores al mercado de trabajo, se constata que están en una situación de poder trabajar.

Cuando se presentó la propuesta de reforma que dio como resultado la EC n° 20/98, ya se formulaba un tratamiento, a todos los profesores, idéntico al de los demás trabajadores. No obstante, cuando se aprobó la referida Enmienda, se adoptó sin el necesario respaldo técnico, la igualdad de trato sólo para los profesores universitarios. Los bajos salarios pagados a los demás profesores y las inadecuadas condiciones de trabajo, se utilizaron como justificación para la concesión de jubilaciones precoces. El resultado de esa política es que el profesor se jubila pronto, con una prestación de cuantía baja y, para sobrevivir con dignidad se ve obligado a volver al mercado de trabajo.

La jubilación no debe ser ofrecida al profesor como una compensación por la baja remuneración. Al contrario, la sociedad necesita remunerar bien a estos profesionales que ejercen una actividad de importancia vital para el país. También precisa adoptar medidas que valoricen su carrera y aseguren condiciones adecuadas de trabajo. Así, el profesor, como todos los asegurados de la Previdencia, necesita tener una remuneración más acorde con el ejercicio de su función y, al jubilarse, tener derecho a una prestación que garantice una vida digna, sin la necesidad de tener que volver al mercado de trabajo para asegurar su sustento y el de su familia.

5.1.1.3. Acumulación de prestaciones o de prestación y salario

La Previdencia Social es un seguro de substitución de salario para aquellos que, temporal o definitivamente, perdieron la capacidad de trabajar. No es, por tanto, un complemento de renta. No se encuentra respaldo técnico ni doctrinario, el permitir que las prestaciones de la previdencia se acumulen íntegramente con las rentas de trabajo.

El sistema previdenciario brasileño permite la concesión de jubilaciones y pensiones por muerte con independencia de continuar percibiendo rentas procedentes del trabajo. La única excepción es la prestación por invalidez concedida en base a la incapacidad para trabajar. Hay enormes resistencias para abordar este tema. Sin embargo, es necesario enfrentarlo de forma que la sociedad sea consciente de las consecuencias que conlleva, y pueda adoptar una decisión más coherente con la realidad brasileña.

Es importante recordar, que la legislación brasileña no condiciona la percepción de la jubilación al hecho de tener que abandonar la actividad laboral. De esta forma, muchos de los que se jubilaron vuelven o continúan trabajando. Y las prestaciones más altas son las de los que se jubilan por tiempo de cotización, precisamente los que tienen mayor grado de escolaridad, mejor inserción en el mercado de trabajo y, consecuentemente, mayor remuneración y posibilidades de empleo.

En el otro extremo, están los trabajadores de menor escolaridad e inserción menos favorable en el mercado de trabajo que, generalmente, se jubilan por la edad, ya que durante su período laboral tienen mayores dificultades para conseguir trabajo formal y no siempre formalizan su condición de trabajo autónomo ante la Previdência Social. Respecto a ellos, difícilmente habrá una situación de acumulación de prestación por jubilación con rentas procedentes del mercado formal de trabajo.

La posibilidad de acumulación de pensión de jubilación con rentas de trabajo es un obstáculo adicional para los más jóvenes que pretenden los empleos disponibles. La sistemática actual, que permite la permanencia del jubilado en el puesto de trabajo, dificulta la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y de los que perdieron el empleo. La posibilidad de que una parte de la población tenga dos fuentes de renta –una procedente de la jubilación y otra de la actividad-, contribuye a que la otra parte no tenga ninguna fuente.

Sea desde el punto de vista técnico y doctrinario, sea desde el punto de vista social, no tiene sentido permitir la acumulación de las rentas del trabajo con la percepción de la jubilación íntegra. En la mayoría de los países, sobre todo en los

más desarrollados, la pensión de jubilación implica el cese del vínculo laboral, o, en su caso, la reducción proporcional de la cuantía de la pensión.

En relación a las pensiones por muerte, las distorsiones son igualmente evidentes. La legislación brasileña no condiciona su concesión a una situación de dependencia económica o de necesidad, permitiendo que pueda ser acumulada no sólo con la renta de trabajo, sino con otra prestación.

La muerte provoca la privación de rentas con las que subsistían las personas que convivían con el causante y estaban a su cargo. Por consiguiente, surge la necesidad de dar cobertura a esas personas sobrevivientes mediante la reposición de los ingresos cesantes por causa de la muerte. La pensión por muerte cumple esa finalidad.

Por eso, la pensión por muerte tiene como objetivo básico subvenir a las situaciones de necesidad que se crean para las personas que dependen económicamente del asegurado fallecido. El hecho causante de la prestación, es, en consecuencia, la concurrencia de dos elementos : la muerte y la dependencia económica.

La pensión por muerte fue concebida, en su origen, para una sociedad centrada en la familia, en la que la mujer casada permanecía en el hogar, ocupándose de los quehaceres domésticos y del cuidado de los hijos. Como no participaba en el mercado de trabajo, era natural el presupuesto de inexistencia de renta por parte de la mujer. En la primera referencia a esta prestación en Brasil, -el Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de enero de 1923, la llamada Ley Eloy Chaves- no era concedida al cónyuge, indistintamente, sino solamente a la viuda y al viudo siempre que fuera inválido.

En gran parte de los sistemas de otros países, aún hoy la pensión por muerte únicamente se reconoce al cónyuge femenino, salvo que, cuando se trate del masculino esté inválido.

Hoy en día, con la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo, no se justifica la distinción de sexo, tanto para la percepción de esta prestación como de cualquiera otra. La igualdad de trato está, inclusive, asegurada constitucionalmente.

No obstante, su concesión, con independencia de la percepción de renta por parte del beneficiario, no encuentra respaldo técnico ni doctrinario, ni tampoco en el derecho comparado.

La norma internacional, normalmente, impone la incompatibilidad de esta prestación con cualquier renta de trabajo y prevé una reducción proporcional de la cuantía de la prestación cuando los ingresos o rentas del beneficiario exceden de determinado límite.

La regulación internacional de la pensión se apoya en tres elementos : la posición del beneficiario en la familia y en la sociedad, considerando implícita una relación de dependencia con el asegurado fallecido; los problemas económicos que la muerte del asegurado provoca en la unidad familiar y, por último, la relación con el problema de la vejez.

El Código Iberoamericano de Seguridad Social, define la contingencia a cubrir como la compensación de medios de subsistencia sufrida por la viuda o los hijos a cargo de quien sustentaba la familia. El mismo Código, permite que los Estados que lo tengan ratificado puedan condicionar su concesión al cumplimiento de determinada edad o a que el interesado sea incapaz de subsistir por sí mismo.

En buena parte de los sistemas comparados se exigen períodos de cotización u afiliación, algunas veces coincidentes con los exigidos para las prestaciones por vejez, otras veces, períodos específicos. En los diferentes sistemas, estos períodos oscilan entre 1 a 10 años, aunque existe sistemas en los que no se exige ningún tipo de carencia, como por ejemplo el belga y el holandés.

El Código Iberoamericano de Seguridad Social establece una carencia de al menos 5 años para que el asegurado fallecido pueda dejar una pensión.

En muchos países se acostumbra exigir que el cónyuge superstite tenga una edad mínima, que se sitúa entre los 40 y 55 años de edad, esté incapacitado para el trabajo o tenga hijos menores a su cargo. También es normal que un ulterior matrimonio extinga la pensión por muerte.

En relación a la cuantía de la pensión, en el derecho comparado, la regla general es que se perciba, aproximadamente, la mitad de la pensión del fallecido y, en el caso de la orfandad, que cada hijo perciba una cuarta parte. En Francia, el valor

de la pensión se sitúa en un porcentaje del 40 al 50% de la pensión del fallecido. En España en el 45%; en Austria en el 20%; en Alemania entre el 30 y el 40%; en Bélgica entre el 30% y el 50%. El Código Iberoamericano de Seguridad Social prevé una cuantía conjunta de las pensión por muerte en un índice que oscila entre el 40% y el 60%.

En Brasil, la pensión por muerte tiene carácter vitalicio, con independencia de la situación económica del beneficiario, no se condiciona a ningún límite de edad, puede ser acumulada a cualquier otra prestación previdenciaria, y equivale al 100% del valor del salario de cotización o de la jubilación, según, el asegurado esté trabajando o jubilado en el momento de su muerte.

Por tanto, se constata que la pensión por muerte en Brasil no obedece a criterios técnicos o doctrinarios, ni tampoco está en consonancia con el derecho comparado. En consecuencia, se recomienda su adecuación a las siguientes líneas: prohibir la acumulación de la percepción de pensión por muerte con otras prestaciones previdenciaras, admitiendo la opción más ventajosa para el beneficiario; condicionar su concesión a la situación de necesidad, mediante la comprobación de la ausencia de rentas por parte del beneficiario; extinguir su carácter vitalicio, excepto si el preceptor fuera persona mayor, incapaz o tuviera dependientes incapaces; fijar la cuantía de la pensión en una fracción de los rendimientos del fallecido.

5.1.1.4. Otras medidas

a) Prestación universal básica

La propuesta es otorgar a toda la población, por el simple hecho de ser residente en el país, una prestación pecuniaria, una vez alcanzado determinado límite de edad, con independencia del total de las cotizaciones efectuadas al sistema, condicionando la concesión de la prestación mínima al estado de carencia de la persona.

Esta prestación sería semejante a la “prestación continuada”, actualmente en vigor al amparo de la Ley Orgánica de Asistencia Social, que se concede a las

personas minusválidas y a las personas mayores de muy baja renta, para la cual no se exige cotización alguna.

La prestación universal básica tendría la ventaja de responder solamente a un criterio objetivo –el límite de edad que debería ser más elevado que el vigente para la prestación de la LOAS (67 años de edad)-, no teniendo en cuenta criterios específicos, como la constatación del estado de necesidad.

Aunque la LOAS establece un criterio objetivo para definir el estado de carencia del solicitante –renta per capita familiar inferior a un cuarto del salario mínimo- la práctica ha demostrado que esa es una exigencia de difícil comprobación. Tan sólo se exige del interesado una declaración de que no posee renta por encima del límite legal, excepto si la renta procede del trabajo, en cuyo caso se exige informe del empresario.

Si se instituyera la prestación universal, habría un sistema estructurado en dos niveles: un primer nivel básico, no contributivo, asegurado a todos los residentes en el país, con una cuantía mínima después de alcanzar el ciudadano una edad límite, y si en esa edad aún no reúne los requisitos para una prestación previdenciaria o asistencial de la LOAS; un segundo nivel contributivo, destinado a asegurar prestaciones de cuantía superior al primer nivel. En diversos países, podemos encontrar ejemplos de sistemas que aseguran prestaciones universales, bien de forma amplia, como en Dinamarca, Inglaterra, Holanda o Finlandia, bien limitada a ciertos riesgos, como la asistencia sanitaria (España y Brasil), o a cargas familiares (Francia y Canadá), o vinculada a la enfermedad (Suecia).

Cuestión relevante es la repercusión financiera en las cuentas públicas de cara a la introducción, en el sistema brasileño, de esa prestación universal básica. Por más que pueda ser aconsejable y simplifique los procedimientos administrativos, hay que guardar una determinada armonía con la capacidad financiera del país. Estudios realizados por la Secretaria de Previdencia Social indican que se produciría un gasto adicional de 1,08 billones de Reales, en 2002, si se concediese esa prestación, en la cuantía de un salario mínimo, a todas las personas mayores de 70 años que actualmente no reciben la

prestación continuada de la LOAS, ni ninguna otra prestación previdenciaria. La proyección para el año 2020 sería un gasto adicional de 2,05 billones de Reales.

Además, la concesión de una prestación universal traería, también, impactos en la recaudación. Los actuales cotizantes individuales que cotizan por una base de cálculo equivalente a un salario mínimo, o por una cuantía próxima a él, probablemente dejarían de realizar su cotización ante la eventualidad de pasar a tener derecho a una prestación equivalente, con independencia de las cotizaciones. Estudios de la Secretaria de la Previdencia Social indican una pérdida anual de 1,70 billones de Reales, en el supuesto de que todos los cotizantes individuales con renta de hasta dos salarios mínimos dejaran de cotizar a la Previdencia Social.

Para evitar toda caída de cotización por parte de los trabajadores de renta baja, se debe fijar un límite de edad mayor que el establecido para la jubilación por edad, e incluso de la establecida para la prestación asistencial de la LOAS. Otra alternativa sería exigir determinado número de cotizaciones al solicitante, durante algún momento de su vida, como, por ejemplo, ocurría con la renta mensual vitalicia. Tal medida, seguramente, contribuiría a evitar la caída de cotización al sistema, sobre todo para los cotizantes de renta baja.

b) Planes alternativos de prestaciones

Según se indicó, Brasil tenía 70,6 millones de trabajadores ocupados en el año 2001. De ese total, 40,7 millones no eran cotizantes a ningún sistema de Previdencia Social, es decir, por cada 100 trabajadores, 57,5 estaban expuestos a riesgos de pérdida de la capacidad laboral, sin la necesaria protección. Entre los trabajadores por cuenta propia, de cada 10 trabajadores, 8,5 no cotizaban a la Previdencia.

Entre esos 40,7 millones de no cotizantes, el 21,2% vivían sin rendimientos propios, el 28,9% tenían rendimientos entre cero y un salario mínimo, y el 7,4% poseían una renta igual al salario mínimo. Se constata, por tanto, que la mayor parte de los no cotizantes no contribuían a la Previdencia Social por

insuficiencia de renta. Incluso aquellos que tienen un poco más que el salario mínimo tienen dificultades para cotizar. Difícilmente un trabajador que tenga una renta mensual de 200,00 Reales mensuales destinará, espontáneamente, 40,00 Reales (el 20% de su renta) para un plan de prestaciones.

Por otra parte, hay personas de diversos segmentos, ya sea por su renta, ya sea por intereses específicos, que les gustaría optar por un plan de prestaciones diferente al actualmente vigente para el Régimen General de la Previdencia Social.

Sea para las personas de renta baja, sea para aquellas que poseen suficiente contrapartida contributiva, la alternativa podría ser cotizar a planes diferenciados, diseñados para segmentos específicos, distintos de los que actualmente están sin protección social. Las personas podrían escoger, entre los distintos planes, aquél que estuviera en sintonía con su capacidad contributiva e interés propio, guardando, siempre, el equilibrio financiero y actuarial, es decir, el principio básico de que se devolvieran a los asegurados, como media, las cuantías aportadas. De esta forma es como la previdencia privada se comporta: ofrecer a sus clientes el plan que los atienda mejor.

La rigidez del actual plan de prestaciones impide que muchos asegurados se incorporen al régimen, contribuyendo a la baja cobertura del sistema.

La posibilidad de que el Régimen General de la Previdencia Social contemple planes flexibles, según la capacidad contributiva y el interés de sus beneficiarios, seguramente convertiría al régimen en más atractivo, reduciendo la exclusión social y aumentando la credibilidad del sistema previdenciario. La Previdencia Social pública necesita cuidar a sus clientes e, inclusive, atraer a los potenciales clientes.⁴

EL LIBRO BLANCO DE LA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEÑA

⁴ Fuente : Livro Branco da Previdência Social 2002. Brasília D.F. Diciembre de 2002. Ministerio de Previdência e Assistência Social. Gabinete do Ministro

(5ª PARTE)
EL ESCENARIO DESPUÉS DE LA REFORMA Y EL FUTURO
DE LA PREVIDENCIA SOCIAL

5.1.2. PERFECCIONAMIENTO DE LA LEGISLACION Y LA GESTION

5.1.2.1. El desafío de incrementar la cobertura

La Previdencia Social ejerce un papel fundamental en la estabilidad social del país. Las prestaciones abonada por la Previdencia Social, garantizan al ciudadano un seguro contra los riesgos actuales –como la enfermedad, maternidad, invalidez, muerte- y los futuros como la edad avanzada.

A pesar del reconocimiento de la importancia que ello implica, las estadísticas muestran un escenario opuesto a lo que se desea, con millones de trabajadores sin Previdencia Social. Esos trabajadores están expuestos a los riesgos de la pérdida de la capacidad laboral sin la necesaria protección. En el supuesto de que sucedan esos hechos adversos, esos trabajadores dependen de la renta de sus familias o de los programas de asistencia social prestados por las entidades civiles o por los poderes públicos.

La menor tasa de cobertura previdenciaria se constata entre los trabajadores por cuenta propia, de los cuales, 8,5 de cada 10 no cotizan a la Previdencia. En consecuencia, se tiene un enorme contingente de trabajadores que pueden y deben estar incorporados al sistema previdenciario.

Además de los aspectos estructurales relacionados con la necesidad de la flexibilización de las relaciones laborales, la política de incrementar la cobertura pasa por medidas de concienciación, legislativas, gerenciales y de apoyo a la fiscalización, para simplificar, facilitar y crear atractivos para la afiliación al sistema previdenciario.

Entre las medidas legislativas que podrían incentivar el incremento de la cobertura previdenciaria de los trabajadores, como por ejemplo, la Ley nº 9.976/99, que

extendió el salario maternidad a las trabajadoras autónomas, a las empresarias y redujo la cotización de los autónomos y de los empresarios que prestan servicios a empresas, cabría destacar:

- i. El Programa de Fidelidad en el Seguro de la Previdencia Social – PREVpremio, cuyo objetivo es premiar, mediante sorteo a los cotizantes individuales, trabajadores domésticos o especiales, que estén al día en sus cotizaciones (Proyecto de Ley en trámite en el Ejecutivo);
- ii. Descuento, por parte de las empresas, de las cotizaciones a ingresar por los cotizantes que les presten servicios (empresarios, autónomos y cooperativistas) al igual que se hace en relación a los empleados. De esta forma se asegura la cotización mensual de empresarios y autónomos que prestan servicios a las empresas. Esta medida no supone carga alguna para las empresas, ya que ellas informan a los autónomos sobre sus remuneraciones a la GFIP y ya retienen la cuota patronal. Con ella, se espera incrementar el número de cotizantes, simplificar y abaratar el procedimiento de recaudación mediante la reducción del número de Guías de la Previdencia Social (GPS). Se estima que menos de la mitad de los autónomos que prestan servicios para las empresas realizan el ingreso de sus cotizaciones de forma regular (Proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional).
- iii. Instauración del comprobante de regularidad ante el INSS para los trabajadores por cuenta propia, que se exige para obtener el permiso, la inscripción o registro de actividad o profesión de los autónomos por cuenta propia. El proyecto, para ser llevado a cabo, requiere el desarrollo de sistemas de consulta en tiempo real al banco de datos, que demuestre la situación de estar al día, sin burocracias (Requiere Proyecto de Ley y desarrollo de sistemas informáticos).
- iv. Condicionar los incentivos fiscales a la comprobación de estar afiliado a la Previdencia, para aumentar el número de afiliados de los profesionales de renta media y alta que no cotizan al Régimen General, pero que sí contribuyen a la Previdencia Complementaria que tiene

incentivos en el Impuesto de la Renta (Requiere Proyecto de Ley y desarrollo de sistemas informáticos).

Algunas medidas de gestión podrían garantizar que los asegurados mantengan dicha condición hasta que cumplan los requisitos para acceder a la jubilación, cotizando por la totalidad de sus rendimientos procedentes del trabajo. De entre las medidas cabe destacar:

- i. Intercambio de datos e informaciones con otros órganos del Gobierno, tales como, la Secretaria de la Hacienda Federal (SRF). La Ley 9.876/99 definió como salario de cotización del cotizante individual, el valor de la remuneración obtenida en el ejercicio de su actividad por cuenta propia, durante el mes considerado, estableciéndose un techo máximo. Tanto el SRF como el INSS dispondrían de información, a través de fuentes independientes, de los rendimientos de trabajo de las personas físicas. El cruce de esas informaciones permitiría una mejor verificación de las obligaciones tributarias (IRPF y cotizaciones al INSS) de las personas físicas para cada una de las Instituciones implicadas.
- ii. Cruce de datos de autónomos constantes del GFIP, así como de los contribuyentes individuales; ese cruce permitiría viabilizar la fidelidad de los cotizantes de la Previdencia Social.

Además de esas medidas, es esencial invertir en la concienciación de las personas. Gran parte de los trabajadores no afiliados desconocen los derechos y deberes respecto del sistema. Una investigación realizada en enero de 2001, muestra que el 66% de los entrevistados no sabían lo que era la Previdencia social. Para el 30,2% de ellos, el INSS proporciona asistencia médico hospitalaria y el 23,5% desconoce las prestaciones.

El fortalecimiento del Programa de Estabilidad Social (PES) es de importancia capital para la estrategia de incremento de la cobertura previdenciaria. La continuidad del Programa en los próximos años será crucial para que los resultados ya alcanzados no sean sólo puntuales, sino verdaderos pilares de

una campaña sistemática de concienciación y ampliación de la protección social de los trabajadores.

La ejecución del PES se gestiona de forma descentralizada por los 102 comités regionales instalados en cada una de las Gerencias ejecutivas del INSS. Las instancias regionales trabajan bajo la orientación de un comité nacional directamente ligado al Ministro de Previdencia y Asistencia social.

Es función del comité nacional dar seguimiento al Programa y elaborar las directrices globales. Los 102 comités regionales, a su vez, son responsables, ante la población de la ejecución efectiva de las políticas, adecuándolas a la realidad del lugar y a las necesidades de la población de la región.

Las actividades del PES se deben fortalecer con inversiones en campañas nacionales en radio y televisión; formación específica y periódica de los funcionarios de los comités; adquisición de materiales de divulgación; seguimiento de las inscripciones y del pago efectivo; perfeccionamiento de la página en internet y en la intranet; contratación de estudios sobre el tema de la cobertura previdenciaria.

Los esfuerzos a través de la modificación de la legislación, perfeccionamiento de la fiscalización y campaña de concienciación no darán los resultados deseables, si el INSS no consolida su papel de aseguradora del trabajador, prestando eficientemente servicios de calidad. Los procedimientos para afiliarse, cotizar, solicitar y percibir prestaciones, así como todos los demás servicios, deben ser sencillos, informatizados y desburocratizados. Por ello, se debe aumentar las inversiones en la modernización de los métodos de gestión, continuando con el programa de reformas en las agencias, poniendo a disposición más servicios a través de terminales de auto-atendimiento, internet y teléfono, y aumentando el número de agencias móviles terrestres y fluviales que ya recorren parte del territorio nacional llevando información y prestaciones a la población de los municipios del interior y de las márgenes de los ríos amazónicos, tradicionalmente sin acceso a las políticas públicas.

5.1.2.2. Carencia para las prestaciones por jubilación

Un sistema de protección al trabajador, como el de seguridad social, de prestación continuada, implica una enorme cantidad de recursos y de obligaciones. Para su mantenimiento a lo largo de tiempo, es necesario que cada integrante contribuya con una parte de su renta a lo largo de toda su vida activa. La financiación del sistema se basa, por lo tanto, en el carácter contributivo del vínculo de los asegurados. Si un ciudadano recibe una pensión de jubilación, sin haber cotizado en algún momento, el sistema en su totalidad estará pagando la cuenta de su prestación, ya que los recursos tendrán que ser obtenidos de otros cotizantes. Es necesario, por lo tanto, que se establezca una cotización por un período mínimo, para que el asegurado pueda tener derecho a la prestación: esto es lo que se denomina carencia.

La carencia es un instituto que necesariamente debe estar presente en cualquier sistema de seguridad social, siendo indispensable para las prestaciones programables. No se tiene conocimiento en el Derecho comparado de ningún país que no lo adopte. No se puede concebir un sistema de seguridad social en el que no se exija cotización, por mínimo que sea el período.

La mayoría de los países establecen un período mínimo de cotización para la concesión de las pensiones de jubilación. Así, para solicitar la pensión íntegra en el sistema público de Inglaterra, además de tener la edad mínima exigida por la legislación, el trabajador que se incorpora al mercado de trabajo a los 16 años, necesita acreditar 44 años de cotización, en el caso de los hombres, y 39 en el caso de las mujeres. Los cotizantes que no alcanzan tales límites reciben una pensión de jubilación proporcional al número de años cotizados.

En Francia, se necesita haber cotizado durante el período de 37,5 años para tener derecho a la prestación. En Japón, el tiempo mínimo de cotización exigido es de 25 años.

En Chile, el sistema de seguridad social obligatorio funciona según el método de capitalización y es gestionado por instituciones privadas. La pensión de jubilación mínima equivale a 70\$US mensuales, y está garantizada por el

Gobierno a todos los cotizantes que hayan alcanzado la edad de 65 años y hayan contribuido por lo menos durante 20 años.

En Argentina, los trabajadores que permanecen en el subsistema estatal, que funciona según el método de reparto, necesitan acreditar, por lo menos, 30 años de cotización.

En Uruguay, además de exigirse la edad de 60 años para los hombres y 56 para las mujeres, la pensión de jubilación solamente se alcanza, en el sistema público básico, después de un período de 35 años de cotización. Si el trabajador no acredita cotizaciones durante ese tiempo, existe la alternativa de pensión de jubilación por edad avanzada, a los 70 años de edad y 15 años de cotización.

En Brasil, la carencia exigida para la pensión de jubilación por edad, especial y por tiempo de cotización es de 126 meses en 2002, aumentando 6 meses cada año, hasta alcanzar 15 años. No obstante, por lo que respecta a las pensiones de jubilación no vinculadas a la edad mínima, se exige el cumplimiento de 30 años de cotización para las mujeres y 35 para los hombres, para la pensión de jubilación por tiempo de cotización, y 15, 20 o 25 años de cotización, según la actividad ejercida, para la jubilación especial. Teniendo en cuenta los períodos mínimos de cotización indicados, no tiene sentido que se estipule una carencia inferior. La carencia hace referencia al tiempo de cotización necesario para poder solicitar la pensión.

Por lo que respecta a la pensión de jubilación por edad, que se concede a quien no acredita el cumplimiento de 30 o 35 años de cotización, la carencia de 15 años es insuficiente. Estudios efectuados por la Secretaría de Previdencia Social, demuestran que, para la jubilación a los 65 años, con un tiempo de cotización de 15 años, la cuota de cotización adecuada sería el 54,95%; para 60 años (mujeres) y 15 años de cotización, la cuota sería de 67,02%. Si se incluyeran todas las prestaciones (programables y no programables) las cuotas serían, respectivamente de 64,65% y 78,85%.

Semejantes porcentajes de cotización son, obviamente, inasequibles. No se puede buscar, por tanto, el equilibrio actuarial por la vía de la cotización. Sin

embargo, hay espacio para la adecuación de la carencia, pues 15 años, como se puede comprobar, es un período muy corto y por debajo del exigido en la legislación comparada. Un hombre que decida iniciar su carrera contributiva a los 50 años de edad, completa la carencia los 65 y ya se puede jubilar. Habrá cotizado durante 15 años, pero disfrutará de la pensión de jubilación durante, casi, 13 años. Como el sistema actual es de reparto, es decir, los actuales activos financian a los actuales inactivos, el esfuerzo de financiación recaerá sobre la sociedad en su conjunto. La carencia, para la pensión de jubilación por edad, que atendería a la realidad brasileña, según parámetros similares en el Derecho comparado, debería ser de 25 años.

El incremento de la carencia sería una solución alternativa en el supuesto de que no se consiguiera aprobar una contribución obligatoria de carácter previdenciario sobre las pensiones de jubilación por edad. Incluso de esa forma, la pensión de jubilación sólo podría ser concedida, cuando la cuantía alcanzada, después de la aplicación de dicha contribución, resultara igual o superior al salario mínimo, o para las edades en que se alcanza la prestación universal.

5.1.2.3. Pérdida de la condición de asegurado

Como ya se ha indicado reiteradamente, el sistema de seguridad social es, por naturaleza, contributivo, exigiéndose que cada afiliado contribuya con una cuota adecuada de su renta a lo largo de su vida activa. No obstante, se admite que, durante determinadas contingencias, el asegurado, temporalmente, puede dejar de ingresar cotizaciones al sistema. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando el trabajador se encuentra percibiendo prestaciones y está cumpliendo pena de prisión o sin ejercer una actividad remunerada.

Sin embargo, tales períodos no pueden ser demasiados dilatados, so pena de comprometer la viabilidad financiera y actuarial del sistema y desincentivar la búsqueda de una nueva ocupación. En ese sentido, se establecen períodos durante los cuales los asegurados pueden no cotizar manteniendo la condición

de asegurado. Una vez transcurrido dicho período, durante el cual no se ha cotizado, el asegurado pierde tal condición, pudiendo recuperarla después de un nuevo período de cotización.

Según las normas actualmente vigentes, el asegurado que deja de cotizar durante 12 o 24 meses (período incrementado en 12 meses en caso de desempleo), según tenga, respectivamente, 10 años o más de 10 años de cotización, pierde la condición de asegurado, computándose solamente las cotizaciones anteriores a dicha pérdida después de se cotice, a partir de la nueva alta, como mínimo, un tercio del número de cotizaciones exigidas para la prestación que se vaya a solicitar (60 meses cotizados para las pensiones de jubilación).

Este criterio tenía sentido en la situación anterior a la Ley 9876/99, época en la que el cálculo del salario-prestación (base reguladora) solamente tomaba en consideración los 36 últimos salarios-de-cotización (base de cotización). Durante la vigencia de esa Ley, se fue ampliando gradualmente la base de cálculo de las prestaciones que, pasa a ser la media del 80% de las bases de cotización de toda la vida laboral, a partir de julio de 1994.

Mediante esa nueva regla, se tiene en cuenta todo el período contributivo, con independencia de la época en que se cotizó, no teniendo ya sentido denegar la pensión de jubilación por pérdida de la condición de asegurado. Con la medida adoptada la situación se volvió injusta para los asegurados.

Veamos un ejemplo, la situación de un trabajador que, después de cotizar durante 33 años, haya perdido el empleo y permanecido sin cotizar al sistema hasta perder la condición de asegurado (en el presente caso, después de 36 meses de no cotizar). Por la norma vigente, sólo alcanzará la pensión de jubilación después de cotizar durante, por lo menos, cinco años más, cuando alcance 38 años de cotización. Por la regla propuesta, bastará que cotice durante dos años más, momento en el que completará los 35 años de cotización exigidos para la pensión de jubilación.

Con la nueva regla, las pensiones de jubilación por tiempo de cotización podrán ser concedidas tan pronto como el asegurado complete 30 (mujeres) o 35 años (hombres) de cotización.

Para las pensiones de jubilación por edad, se propone no tener en cuenta la pérdida de la condición de asegurado para aquellos que, al cumplir las edades mínimas establecidas (60 años para las mujeres y 65 para los hombres), tengan, por lo menos, 25 años de cotización.

Es preciso subrayar que toda esta discusión acerca de la pérdida de la condición de asegurado sería superflua y estéril en el caso de que adoptara, para el cálculo de la cuantía de la jubilación por edad, la fórmula de cálculo establecida en la Ley 9876/99.

La medida no puede ser extendida a las demás pensiones, ni siquiera para aquellas en las que se exige alguna carencia, como para las prestaciones por enfermedad o la pensión de invalidez por accidente común (carencia de 12 meses), a menos que se comprometa la estabilidad del régimen, pues se induciría a los asegurados que ya hubieran cumplido el período de carencia a que dejaran de cotizar a la Previdencia Social. Establecido el derecho del asegurado, su efectividad dependería, tan solo, de que se produzca el riesgo (incapacidad temporal o permanente, muerte, etc.). La prestación dejaría de ser previdenciaria, pasando a ser semejante a la asistencial. Las prestaciones se concederían a todos los que, en cualquier momento, hubieran cotizado a la Previdencia Social.

En el caso de las prestaciones para las cuales no se exige carencia (prestación por enfermedad y pensión por invalidez derivada de accidente de cualquier causa o naturaleza y pensión por muerte), la situación sería, aún, más gravosa. La supresión de la carencia convertirían a esas prestaciones en universales, siendo suficiente, para tener acceso a las mismas, que el asegurado, en algún momento de su vida, haya cotizado al régimen, aunque solo sea durante un mes.

5.1.2.4. Pensiones Especiales

La preocupación con la salud y seguridad de los trabajadores constituye uno de los temas con más poder aglutinador. Interesa a muchos sujetos y distintos actores sociales, muy especialmente a los trabajadores y a los empresarios, así como al Gobierno.

A pesar de que existen muchos motivos para evaluar positivamente la evolución del tratamiento dispensado a los riesgos laborales en el marco institucional brasileño, especialmente en lo que se refiere al papel del seguro social, hay que reconocer, de forma clara, la insuficiente de este modelo.

Incluso reconociendo que el deber de proteger al trabajador que trabajó en un ambiente o servicio insalubre es de la empresa, es función del Gobierno establecer las normas reguladoras, los estímulos para la prevención y mejora del ambiente de trabajo, los parámetros de tolerancia, fiscalización y penalizaciones, ante los incumplimientos, y establecer disposiciones sobre las compensaciones por los eventuales daños causados.

La primera medida adoptada para delimitar la difícil cuestión y estimular a los empresarios para invertir en la mejora de los ambientes de trabajo, fue la instauración de cuantías adicionales por insalubridad y peligrosidad a ser abonadas a los trabajadores por los propios empresarios (Código de Trabajo Decreto Ley nº 5.452 de 1/5/43).

Con el transcurso del tiempo, los trabajadores en actividades insalubres y peligrosas reivindicaron más prestaciones sociales por razón de los perjuicios de su salud o su integridad física causados por la larga exposición a los mismos; para atenderlos, se estableció la jubilación especial, a través de la Ley 3.807, de 5/9/1960, a la que tenían derecho los trabajadores con, al menos 50 años de edad y tiempo de servicio en actividades insalubres, penosa o peligrosa durante 15, 20 o 25 años, según la actividad profesional.

Cabe subrayar que, la Ley 3.807 tuvo su origen en el Proyecto de Ley nº 2.119, de 1956, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, ese proyecto no contenía normas sobre edad y tiempo de servicio, probablemente introducido por iniciativa parlamentaria, razón por la cual no se consiguió encontrar ningún

estudio técnico que razonara el tiempo de servicio necesario para el acceso a la pensión especial.

La prestación fue instituida sin ningún coste adicional para el empresario. Las empresas, en algunos casos, se valieron de la nueva modalidad de jubilación a una edad más temprana, para llevar a cabo programas de reestructuración para reducir el número de puestos de trabajo. Por otro lado, la posibilidad de una jubilación precoz puede inducir a los trabajadores con ideas menos claras a no exigir el derecho de un trabajo capaz de preservarles la salud o la integridad física.

La legislación sobre jubilación especial fue perfeccionándose a partir de 1995, de forma que, solamente, aquellos trabajadores efectivamente sometidos a condiciones perjudiciales para la salud o la integridad física tengan derecho a la misma, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

La primera gran modificación se produjo con la promulgación de la Ley nº 9.032, de 28 de abril de 1995, que extinguió la concesión de la jubilación por categoría profesional, pasándose a exigir la comprobación del tiempo de trabajo de carácter permanente, no ocasional ni intermitente, en condiciones especiales que perjudicaran la salud o la integridad física, durante un período mínimo determinado. A partir de entonces, se pasó a exigir la efectiva exposición a determinados agentes nocivos, evitándose que los trabajadores no expuestos tuvieran derecho a esa prestación, simplemente por pertenecer a determinada categoría profesional.

La Ley nº 9.528/97, cuyo origen fue la Medida Provisoria nº 1.523/96, determinó que la comprobación efectiva de exposición del asegurado a los agentes nocivos, se hiciera mediante un formulario emitido por la empresa, tomando como base un informe técnico de condiciones ambientales del trabajo, y la emisión y mantenimiento de un perfil profesional del trabajador.

La Ley nº 9.732/98, creó un tipo de cotización adicional de 6, 9 o 12% para la financiación de la jubilación especial, a cargo de la empresa, sobre la remuneración de los trabajadores efectivamente expuestos a los agentes nocivos que dan derecho a la jubilación especial. Esta medida adicional se

justifica para afrontar la salida temprana del asegurado del mercado de trabajo, lo que implica una disminución de las cotizaciones, por razón del menor período de cotización, y el aumento del gasto en estas prestaciones, ya que se reciben durante un lapso de tiempo mayor. Ya que esta prestación se concede única y exclusivamente por el hecho de que el empresario no ha evitado que el trabajador esté expuesto a condiciones perjudiciales para su salud o su integridad física, mediante inversiones en seguridad y salud en el trabajo u otros mecanismos, es por lo que la cotización adicional resultante debe ser pagada por dicho empresario.

La Enmienda Constitucional nº 20 de 1998, dispuso que el tema sería tratado por una Ley Complementaria, proporcionando esa categoría a los actuales artículos 57 y 58 de la Ley nº 8.213, de 1991.

Se debe cuestionar, no obstante, los argumentos que dieron soporte técnico o doctrinario a la existencia de esa prestación. Parten del presupuesto de un potencial perjuicio a la salud o a la integridad física del trabajador. Por consiguiente, deviene de la incapacidad de la empresa de proporcionar a la misma un ambiente saludable, ya sea por la inexistencia de tecnología adecuada, ya sea por la negligencia del empresario.

Son raros los países que adoptan procedimientos diferenciados para la concesión de jubilaciones a los trabajadores en actividades insalubres o penosas e, incluso en ese caso, salvo raras excepciones, mediante la reducción del límite mínimo de edad para alcanzar la jubilación. La legislación de la República de Eslovenia, de Grecia, de Ucrania y de Cuba, disponen que, alcanzados los demás requisitos para la concesión de las jubilaciones normales, la edad se reduce hasta en 5 años. Las de Armenia y Estonia, en, hasta 10 años, siendo la reducción más allá de los 5 años admitida en caso de condiciones extremadamente insalubres. También las legislaciones de Bulgaria, Armenia, Azerbaiyan y de Rumania, permiten alguna reducción en la edad para alcanzar la jubilación.

Además de Brasil, sólo Kuwait admite jubilaciones especiales sin límite de edad. Aún así, el tiempo mínimo de actividad con exposición a agentes nocivos

es de 20 años (superior al brasileño, de 15 años). En los supuestos en que no existe tecnología para evitar el perjuicio en la salud, no es raro la eliminación de la actividad, como es el caso del amianto, cuya explotación y uso fueron eliminados en varios países.

El hecho es que en Brasil, más de setecientos mil trabajadores, continúan expuestos a condiciones perjudiciales para la salud o la integridad física, lo que conlleva un enorme coste social y económico para el país, especialmente para la Previdencia Social. Tal situación demuestra que las medidas hasta ahora adoptadas no han sido suficientes para inducir inversiones capaces de reducir la concentración de agentes nocivos en los locales de trabajo a niveles tolerables.

Por tanto, es necesario buscar una nueva política para ese área, capaz de contar con la participación activa de todos los actores implicados : gobierno, empresarios y trabajadores.

La jubilación especial tiene la misma naturaleza que la pensión por invalidez. Una eventual sustitución de la jubilación especial por reglas más flexibles para la concesión de jubilaciones por tiempo de cotización o por edad, lograría que la Previdencia social otorgase una prestación más adecuada técnicamente. Mientras tanto, esa medida solamente es posible mediante modificaciones constitucionales.

La adopción de esa medida tendría que tener en cuenta la situación de los trabajadores ante la inminencia de la jubilación según las normas vigentes, pudiéndose establecer una regla de transición, mediante la que la jubilación especial sería mantenida durante algún tiempo más, fijándose una edad límite inferior a la establecida para la jubilación por edad, teniendo en cuenta la naturaleza de los agentes nocivos y el tiempo en que el trabajador hubiera estado expuesto a ellos.

Otra alternativa sería extinguir la jubilación especial y establecer, substitutivamente, un criterio especial de atención al trabajador afectado por la exposición al agente nocivo. Si en las revisiones periódicas a las que fuera

sometido se constatase la incapacidad para el trabajo, le sería concedido, según los supuestos, las prestaciones por enfermedad o por invalidez.

No constatada la incapacidad laboral, pero no siendo conveniente la permanencia del trabajador en el ambiente expuesto a determinado agente, teniendo en cuenta la naturaleza de este o del correspondiente efecto en el organismo, en vez de concederle la prestación por invalidez, sería recomendable someterlo a un proceso de readaptación profesional para otra función, en la misma o en otra empresa. En ese caso, le sería concedido un auxilio especial, por ejemplo, equivalente a las prestaciones por enfermedad, durante el período de readaptación o hasta su reinserción en el mercado de trabajo, y después sería reducido, gradualmente, hasta su extinción total o hasta un determinado porcentaje del valor inicial. La Ley dispondría quién debería soportar la cotización adicional de esa prestación, que tanto podría estar cubierta por el régimen previdenciario o por el empresario, directamente o a través de un seguro.

Mas, si continuara la sistemática vigente, se impone introducir medidas que corrijan algunas de las distorsiones actuales. La primera de ellas, sería la relativa a la financiación. Los actuales tipos de cotización de 6, 9 o 12%, son insuficientes desde el punto de vista actuarial. Su carácter es más bien educativo, para inducir a las inversiones para mejorar los ambientes de trabajo, teniendo en cuenta la continua reducción del número de los trabajadores expuestos a agentes nocivos, desde la introducción de los tipos de cotización. Los tipos necesarios para su financiación integral, según cálculos de la Secretaría de la Previdencia Social, serían del 74%, 107% o 177%, para que según la actividad ejercida, se pudiera conceder la jubilación especial después de 25, 20 o 15 años de cotización, respectivamente, si se considera que la incorporación al mercado de trabajo se produce a los 18 años.

Otra medida, sería la redefinición de la lista de los agentes nocivos. Entre los que dan derecho a la concesión de una jubilación especial, se encuentran los agentes biológicos. A diferencia de los agentes físicos y químicos, con un efecto acumulativo presumible, los biológicos no tienen ese efecto. La situación

es de riesgo solamente. No habiendo contaminación, no hay ningún perjuicio para el trabajador que ejerce su actividad con agentes biológicos nocivos. No hay consecuencias para la salud del trabajador por el simple ejercicio de actividad con esos agentes. Por esa razón no hay justificación para el mantenimiento de los agentes biológicos en el papel de agentes que generan una jubilación especial.

5.1.2.5. Tratamiento diferenciado a segmentos especiales de la sociedad

Las políticas de garantía de renta para el trabajador rural mayor, de generación de empleo y renta para micro y pequeñas empresas, de formalización del trabajo doméstico, de estímulo a actuaciones en las áreas de salud, educación y asistencia social, y de fraccionamiento en condiciones especiales como el Programa de Recuperación Fiscal (REFIS), reducen la cuantía de los ingresos previdenciarios y, en consecuencia, influyen en el actual desequilibrio entre ingresos y gastos del Régimen General de la Previdencia Social.

Las entidades de beneficencia y asistencia social, que reúnen los requisitos establecidos por la Ley, gozan de la inmunidad constitucional de no estar obligadas al ingreso en el Régimen General de la cuota patronal. Los empresarios rurales (personas físicas y jurídicas), los clubes de fútbol profesionales y las empresas que optan por el sistema SIMPLES, se benefician de un sistema de cotización substitutivo que permite aportaciones sustancialmente inferiores a las cotizaciones calculadas sobre los salarios. La cuota patronal del empleador doméstico es inferior a la de las empresas en general, como política de incentivo a la formalización del empleo de empleados domésticos. El asegurado especial es beneficiario, por disposición constitucional que le garantiza las prestaciones previdenciarias, de un tipo de cotización sobre el valor de los ingresos procedentes de la comercialización de su producción.

Este tratamiento contributivo diferenciado agrava el desequilibrio financiero y actuarial del Régimen General, lo que requiere mayores aportaciones económicas procedentes del Tesoro Nacional. Solamente en el año 2001, se

dejaron de ingresar en el INSS, por ese tratamiento diferenciado, cerca de 7,4 miles de millones. Esta pérdida de recaudación afecta al índice del déficit del INSS.

Hay que reconocer que ese tratamiento diferenciado fue motivado, en su momento, por razones de carácter social, de estímulo a las micro y pequeñas empresas, por su capacidad económica, al igual que el supuesto de asegurados especiales, cuya capacidad contributiva es, realmente, diminuta.

Ahora, cabe analizar cada caso, para mantener solamente aquellos cuyas razones originarias de implantación continúan siendo válidas y socialmente justas.⁵

⁵ Fuente : Livro Branco da Previdência Social 2002. Brasília D.F. Diciembre de 2002. Ministerio de Previdência e Assistência social. Gabinete do Ministro
CONSERVIA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES EN BRASIL.- AGOSTO 2003