



PREVIDÊNCIA SOCIAL

PANORAMA DE LA PREVISIÓN SOCIAL BRASILEÑA

3ª Edición

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DE PREVISIÓN SOCIAL
José Pimentel

SECRETARIO-EJECUTIVO
Carlos Eduardo Gabas

SECRETARIO DE POLÍTICAS DE PREVISIÓN SOCIAL
Helmut Schwarzer

SECRETARIO DE PREVISIÓN COMPLEMENTARIA
Ricardo Pena

Ministério da Previdência Social – MPS

**PANORAMA
DE LA PREVISIÓN
SOCIAL
BRASILEÑA**

3ª Edición

Brasilia-DF
Noviembre 2008

© Ministerio de Previsión Social
1ª Edición – Marzo 2004
2ª Edición – Febrero 2008
3ª Edición – Noviembre 2008

Es permitida la reproducción parcial o total de esta obra, siempre y cuando se cite la fuente.

Tiraje: 3.000 ejemplares

Organización del texto

Secretaria de Políticas de Previsión Social (SPS)

Secretaria de Previsión Complementaria (SPC)

Edición electrónica

Asesoría de Comunicación Social (ACS)
Explanada de los Ministerios, Bloque F, 8º piso.
Teléfono: (61) 3317-5109 / 3317-5449
Fax: (61) 3322-3125
CEP: 70059-900 – Brasília-DF

Impreso en Brasil / *Printed in Brazil*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Biblioteca. Seção de Processos Técnicos – MTE

P195 Panorama da Previdência Social brasileira – 3. ed. – Brasília : MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.
80 p.

1. Previdência Social, Brasil. 2. Benefício previdenciários, Brasil. 3. Reforma previdenciária, Brasil. I. Brasil. Ministério da Previdência Social (MPS). II. Brasil. Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS). III. Brasil. Secretaria de Previdência Complementar (SPC). IV. Brasil. Assessoria de Comunicação Social (ACS).

CDD 341.675

Sumario

Introducción	5
I Antecedentes Históricos	7
II Estructura Actual	12
III La Reforma Reciente	14
IV Aspectos Esenciales	18
V Régimen General de Previsión Social – Destaque para el Mejoramiento de la Distribución de Riqueza y Estabilidad Social del País	28
VI Conceptos Importantes	35
IX Consejo Nacional de Previsión Social	49
X El Foro Nacional de Previsión Social	52
XI La Dimensión Internacional de la Previsión	60
XII La Nueva Previsión Complementaria Cerrada	65

Introducción

La Previsión Social viene aumentando su compromiso con el bienestar de las familias de los trabajadores brasileños, reponiéndoles el ingreso y redistribuyendo, sobre todo, para aquellas familias de menor renta y difícil acceso a los bienes elementales de la vida. El seguro social les proporciona un amplio espectro de cobertura, que alcanza, además de las diversas modalidades de jubilación, desde el salario maternidad, pasando por el auxilio enfermedad, hasta el auxilio reclusión, mitigándoles todo tipo de adversidad.

No es solamente en este alcance directo sobre la vida de los trabajadores que actúa la Previsión Social. Ella continúa participando de forma intensa en la economía de la mayoría de los pequeños municipios brasileños, al punto de constituir una importante fuente de recursos en dichas localidades, contribuyendo para el indispensable equilibrio social, mediante la prestación de los beneficios previsionales. Por lo tanto, la Previsión Social caracteriza la conjugación de su función de protección social, que le es específica, con su papel de redistribución social y regional de los recursos económicos – vale decir, en la mejor distribución de la riqueza.

Además de los regímenes general y propio, despunta un tercer instrumento de real valor en a estructura del seguro social en Brasil, que es la Previsión Complementaria. En adición a la previsión social básica, ella amplía verticalmente la cobertura del sistema, operando en el mejoramiento de la jubilación de los trabajadores de mayor ingreso y, además, como forma organizada y bien dirigida de ahorro de largo plazo.

Un poco de todo esto está presentado, con descripción técnica y fundamentación de datos, en este *Panorama de la Previsión Social Brasileña*.

En todo el mundo, se afirman crecientemente los valores preponderantes de la ciudadanía y de los derechos humanos, como forma de alcanzar una paz duradera y el equilibrio social. No es diferente aquí en Brasil, donde estos ideales constituyen un anhelo de toda la sociedad.

En el clima saludable de la democracia del cual estamos disfrutando en Brasil, la Previsión Social tiene un amplio horizonte para prosperar en la superación de los desafíos que se presentan: el aumento de la afiliación de nuevos asegurados, presupuesto elemental en la extensión de la cobertura del seguro social a miles de familias brasileñas que no están amparadas, y para el mayor equilibrio financiero y actuarial de todo el sistema; el combate incesante, sin treguas a los fraudes y evasión y, finalmente, no menos importante, la adopción de una política administrativa dirigida a la modernización y dinamización de la atención al asegurado, en un frente de trabajo que se pretende sin precedentes en la larga historia de la Previsión Social brasileña.

I

Antecedentes

Históricos

En el año 1821, un decreto del Príncipe Regente Pedro de Alcántara se convirtió en el primer texto legal que registró el tema Previsión Social en Brasil. Anteriormente, apenas tenemos conocimiento de un plan de protección de los oficiales de la Marina (1793), que concedía pensión a sus viudas y a los hijos dependientes. En los pri-mordios de la Previsión Social, conocemos el MONGERAL, que era un programa de amparo a los servidores del Ministerio de Economía.

El origen de la Previsión Social brasileña como la concebimos hoy fue con la Ley Eloi Chaves, en 1923, que establecía la creación de una Caja de Jubilaciones y Pensiones para cada empresa de ferrocarril y con alcance a todos sus empleados. A partir de esta Ley, la protección social en Brasil pasó a contar con una institución que ofrecía pensión, jubilación, asistencia médica y auxilio farma-céutico. Aún en la actualidad, la pensión y jubilación son beneficios indispensables para que se caracterice una institución como siendo de previsión social. Hasta el año 1923, las instituciones concedían apenas uno u otro beneficio.

En la década de los 30, el sistema previsional se reestructuró, manteniendo las bases corporativas, para responder al dinamismo político económico del inicio del proceso de industrialización brasileño. Paralelamente a las cajas de jubilaciones y pensiones, proliferaron los institutos de

jubilación y pensiones, restringidos a los trabajadores urbanos: Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector Marítimo (IAPM), en 1933, Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector del Comercio (IAPC), en 1933, Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector Bancario (IAPB), en 1934, Instituto de Jubilación y Pensiones de los Empleados del Sector Industrial (IAPI), en 1936, Instituto de Previsión y Asistencia de los Servidores del Estado (IPASE), en 1938.

Sin embargo, los institutos tenían una característica bien marcada: la desigualdad, puesto que cada uno de ellos poseía una estructura específica de beneficios y contribuciones, lo que creaba una gran disparidad entre los niveles cualitativos y cuantitativos de protección social.

En los años 30, la relación entre Estado y clase obrera fue organizada, mediante la interconexión de tres sistemas: sindicato, Justicia del Trabajo y política previsional. La política adoptada contribuyó para que la cobertura previsional aumentase enormemente. Al final de la década de 40, teníamos diez veces más asegurados que en 1934.

En la década de los 40 fue autorizada la organización definitiva y el funcionamiento de la Legión Brasileña de Asistencia (LBA) – 28 de agosto de 1942. Su principal función era la protección a la maternidad e infancia, el amparo a los ancianos y desvalidos y la asistencia médica a las personas necesitadas. En el periodo de la Segunda Guerra Mundial, la LBA apoyó a los soldados brasileños a través diferentes campañas.

En la década subsiguiente, los recursos de la Previsión Social, por intermedio de los Institutos, fueron utilizados en la construcción de la nueva capital de la República, y sus recursos financiaron una construcción rápida y sin mayores

costes para el Tesoro. La financiación de la construcción de Brasilia fue, probablemente, la mayor inversión inmobiliaria de los Institutos durante toda su existencia. Aunque para el país la construcción de Brasilia haya sido un avance histórico, hasta hoy hay críticas referentes al uso de recursos previsionales en esta tarea, sin la garantía de la remuneración necesaria.

En 1960, la Ley Orgánica de la Previsión Social (Ley nº 3.807, de 26 de agosto de 1960) unificó la legislación aplicable a los Institutos. Sin embargo, la unificación de la gestión demoraría algunos años más y sería implantada con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), en 1966.

Con la Ley nº 6.439, de 1 de septiembre de 1977, surgió el Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social, con la difícil misión de integrar las siguientes funciones: concesión y mantenimiento de beneficios, prestación de servicios, costeo de actividades y programas, gestión administrativa, financiera y patrimonial de la Previsión y de la Asistencia Social. Para el cumplimiento de esta misión, fueron creados el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS), Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), Instituto de Administración Financiera de la Previsión y Asistencia Social (IAPAS), Central de Medicamentos (CEME), Empresa de Procesamiento de Datos de la Previsión Social (DATAPREV), Fundación Nacional del Bienestar del Menor (FUNABEM) y Fundación Legión Brasileña de Asistencia (LBA).

En julio de 1970 fue creado el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que más tarde pasaría a emitir los documentos necesarios para la obtención del amparo previsional por el trabajador rural. En 1971 fue creado el Programa de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL), Ley Complementaria nº 11, de 25 de mayo de

1971, que concedía al trabajador rural los beneficios de jubilación por vejez e invalidez, pensión por muerte, auxilio funeral, servicios de salud y servicio social. La jubilación correspondía, en ese ocasión, al 50% del salario mínimo. La Previsión Rural, que se originaba en ese momento, innovó al romper con los conceptos bismarckianos, inspiradores de la Previsión Social brasileña desde la Ley Eloi Chaves.

En los años 80, la *Constitución Ciudadana* implantó un nuevo concepto en Brasil, el de Seguridad Social. En su capítulo del orden social, dicha Constitución estableció que la seguridad es compuesta por tres segmentos básicos: Previsión Social, Salud y Asistencia Social. Los siguientes principios pasaron a guiar el poder público: universalidad de la cobertura y de la atención, según los cuales todos los ciudadanos tiene acceso a la protección social; uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones rurales, mediante las cuales el trabajador rural pasa a integrar el conjunto de los ciudadanos, principalmente en el ámbito previsional; selectividad y distributividad en la prestación de los beneficios y servicios, por las cuales las necesidades individuales determinan los beneficios o servicios que deben ser concedidos; irreductibilidad del valor de los beneficios; equidad en la forma de participación en el costeo; diversidad de la base de financiamiento – las contribuciones deben incidir sobre múltiples sectores de la economía y de la producción, y además sobre los salarios; carácter democrático y descentralizado de la administración.

En los años 90, el Ministerio de Previsión y Asistencia Social pasó por una alteración estructural. Al inicio de la década fueron extinguidos los antiguos INPS e IAPAS, que dieron lugar al actual Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), consolidando la Previsión Social con foco en la prestación de beneficios monetarios y de los servicios a ellos

asociados. En este momento también fue extinguido el INAMPS, que prestaba la asistencia médica previsional, siendo transferidas su estructura y tareas para el Sistema Único de Salud (SUS), cuya gestión es de los estados y municipios y financiado con base en impuestos.

Más recientemente, el INSS fue estructurado en cien gerencias ejecutivas, que cubren todo el territorio y son responsables por el pago de los beneficios a los asegurados. La recaudación previsional fue incorporada al sistema de recaudación tributaria en busca de una mayor eficiencia y escala en 2007.

En Brasil, el sistema previsional de los servidores públicos se encontraba profundamente desequilibrado, en función de reglas inadecuadas de acceso a la jubilación y de sus cálculos. Con base en este desequilibrio, el actual gobierno propuso y aprobó la reforma del Régimen Propio de los Servidores Públicos, por medio de la Enmienda Constitucional nº 41/2003.

Como resultado de esta evolución histórica, en nuestro país existen actualmente tres grandes regímenes previsionales: el Régimen General, administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social, los Regímenes Propios de los Servidores Públicos y Militares, así como la Previsión Complementaria.

Un análisis rápido de la estructura de los sistemas de beneficios previsionales brasileños presenta los siguientes conceptos:

- a) el Régimen General de Previsión Social, administrado por el INSS, es obligatorio y, actualmente con un techo de R\$ 3.038,99, atiende al sector privado. Empleadores, empleados asalariados, domésticos, autónomos y trabajadores rurales, son contribuyentes del sistema. Las jubilaciones por edad son concedidas a los hombres con 65 años y a las mujeres con 60 años en el área urbana, y a los hombres con 60 años y mujeres con 55 años en el área rural. Jubilación por tiempo de contribución a los 35 años para hombres y 30 para las mujeres. La administración del sistema es pública;
- b) el Régimen de Previsión de los Servidores Públicos es obligatorio, con techos y subtechos definidos por la Enmienda Constitucional nº 41/2003. Se excluyen de este grupo los empleados de las empresas públicas,

II

Estructura

Actual

los agentes políticos, servidores temporales y detentadores de cargos de confianza, todos afiliados obligatorios del Régimen General. La jubilación obligatoria es concedida a los 70 años para hombres y mujeres y la jubilación por tiempo de contribución a los 35 años para hombres y 30 años para mujeres. Los servidores que ingresaron desde 15/12/1998 están sujetos a la edad mínima de jubilación de 60 años para hombres y 55 para mujeres. La administración del sistema es pública;

- c) la Previsión Complementaria (PC) es voluntaria y su administración es privada. La PC posee arreglos variados, destacándose los fondos patrocinados por empleadores y la Previsión Complementaria Asociativa, y se constituye en un complemento al beneficio del RGPS/INSS.

El Régimen General y el Régimen de los Servidores Públicos son autónomos, paralelos, con presupuestos separados y legislación específica para cada uno de ellos. La Previsión Complementaria puede atender a cualquiera de estos regímenes.

El foco de la propuesta de Reforma de la Previsión Social Brasileña, presentada al inicio del año 2003 y promulgada en diciembre del mismo año, fue la Previsión de los Servidores Federales, Estatales y Municipales. Las motivaciones del proceso de reforma fueron:

III

La Reforma

Reciente

1. establecer más equidad social, reduciendo la distancia de reglas del Régimen Propio con el Régimen General y creando una convergencia de largo plazo;
2. establecer una mayor sostenibilidad a largo plazo;
3. ajustar el Régimen Propio a las transformaciones demográficas y a los deseos de la sociedad por más solidaridad en los regímenes, aunque sean autónomos entre sí;

A inicios de 2003, los trabajadores del Régimen Propio de Previsión Social (RPPS) y del Régimen General de Previsión Social (RGPS) poseían un tratamiento diferenciado. Ejemplos de dicha diferenciación son:

RPPS	RGPS
Sin techo de contribución y beneficios	Con techo de contribución y beneficios
Edad mínima: 53/48 (transición) y 60/55 (permanente)	Sin edad mínima
Cálculo de la jubilación por tiempo de contribución: último salario	Cálculo de la jubilación por tiempo de contribución: promedio y factor previsional
Paridad como regla de reajuste	Reposición de la inflación como regla de reajuste
Alícuotas de contribución desalineadas hasta 2003	Contribución patronal de 20% y del empleado de 8 a 11%

La concepción de la Reforma de la Previsión Social de 2003 tiene como fundamentos respetar los derechos adquiridos, atribuir conceptualización previsional al Régimen Propio y revertir el cuadro de comprometimiento del presupuesto provocado por los desequilibrios existentes. La actual generación de jubilados, pensionistas y activos habrá respetado los derechos adquiridos y reglas de transición serán aplicadas a los que no poseen expectativa de derecho, pero no derecho adquirido. Las futuras generaciones, que son aquellos que ingresaron a partir de la reforma, tendrán un nuevo sistema, con reglas convergentes con el Régimen General de Previsión Social.

Los principales puntos de la reforma de la Previsión Social brasileña son los siguientes:

- edad de referencia para los actuales servidores se incrementa de 53/48 (H/M) para 60/55 (H/M), incluyéndose reglas que disuadan la jubilación precoz;

- nueva regla permanente de cálculo de jubilación y pensiones, alineada con la regla del Régimen General;
- techo del RGPS también para futuros servidores públicos, siempre y cuando esté constituida su Previsión Social Complementaria;
- contribución solidaria de jubilados y pensionistas para la estabilidad del RPPS;
- aplicación de techo remuneratorio general (federal, estatal, municipal), cohibiendo beneficios abusivos;
- indexación de jubilaciones y pensiones a la inflación/ fin de la paridad para nuevos beneficiarios (excepto casos previstos en las reglas de transición);
- incentivos para la permanencia en actividad de los que completan los requisitos para jubilación;
- elevación real del techo del RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00.

En la reforma brasileña, quien ya es jubilado o completó las condiciones por las reglas actuales para el acceso a este beneficio tiene derecho adquirido. Quien ingresó en el servicio público hasta la EC 20, aún puede obtener jubilación integral solamente si completa la edad de 60/55 (H/M), + 35/30 años de contribución (H/M) + 20 años de servicio público, 10 años de carrera y 5 años en el cargo. En la EC 47 se agregó la regla de transición permitiendo la jubilación “integral” para quien, en la suma de edad y tiempo de contribución, posea 95 años (hombres) o 85 años (mujeres). Quien ingresó en el servicio público antes de diciembre de 98, puede jubilarse antes de la edad 60/55 al completar las reglas de la EC 20, pero sufre descuento del 5% del valor de la jubilación por año de anticipación.

Se destaca para los estados y municipios los siguientes puntos:

- aplicación del techo remuneratorio general y subtecho respectivamente;
- obligatoriedad de alícuota mínima de contribución igual a la de la Unión (11% para el servidor);
- unificación de los Organismos Gestores de los RPPS en los entes federados;
- consolidación de la contribución del órgano público mientras empleador.

La Protección Social en Brasil tiene como característica la gestión pública y cuatripartita (gobierno, trabajadores, empleadores y jubilados/pensionistas), con financiación vía régimen de repartición y solidaridad inter e intrageneracional, siendo que el modelo brasileño en el contexto latinoamericano puede ser resumido conforme lo siguiente:

Pilar 1 – Previsión Social Básica

Público, fuerte, cuatripartita, repartición, financiación mixta, con solidaridad e inclusión.

Pilar 2 – Previsión Complementaria

Privado/público, voluntario, capitalización, estrechamiento entre contribución y beneficio.

Pilar 3

Regímenes Propios de los Servidores Públicos y de los Militares, obligatorio, repartición, administrados por los respectivos entes federados.

Pilar 4

Otras formas de ahorro personal voluntario en complemento.

Pilar 5 – Asistencia Social

Para mayores y portadores de discapacidad bajo la línea de pobreza.

La Previsión Social Brasileña, en sus diversos regímenes (General, Propio y Complementario) fue objeto de dos reformas constitucionales en los últimos 10 años:

IV

Aspectos

Esenciales

la Enmienda Constitucional 20, de 1998, y la Enmienda Constitucional 41, de 2003. Ambas enmiendas trajeron grandes alteraciones del marco jurídico general, necesitando para su implementación reglamentación por medio de leyes complementarias y ordinarias, así como resoluciones de los Consejos de Gestión de cada régimen.

Los principales puntos a ser destacados, ya reglamentados, faltando aún la institución de la Previsión Complementaria para el funcionalismo público, son:

- a) la aplicación del techo remuneratorio federal y de los subtechos estatales y municipales, que es condición esencial para la compatibilización del gasto público en esa área;
- b) la nueva fórmula de cálculo de las jubilaciones, que es semejante a la del Régimen General de Previsión Social (80% de los mayores salarios de contribución, considerados a partir de la competencia jul/94), tiene por objetivo hacer la convergencia de reglas entre los dos regímenes básicos de Previsión Social existentes en Brasil;
- c) la institución de la contribución de los inactivos y pensionistas de los gobiernos federal, estatal y municipal, que constituye una forma de redistribuir, de manera más equitativa, el costo de ajuste de los regímenes propios entre las generaciones participantes;
- d) la introducción de un nuevo marco regulatorio para la gestión de los regímenes propios de previsión del funcionalismo. Ese nuevo marco es necesario porque la Enmienda 41 determinó la unificación de los órganos gestores en cada ente federado, contemplando también la mayor transparencia de la contabilidad del régimen, con la introducción de un plan de cuentas específico para regímenes previsionales, mayor eficiencia en la

inversión de recursos conforme la Resolución nº 3.506/2007 del Consejo Monetario Nacional, que establece las reglas de inversión de activos. Además, hay la necesidad del desarrollo de mejores instrumentos de fiscalización y monitoreo de los regímenes propios.

Por ocasión de la Enmienda Constitucional 41, en 2003, no fueron tratadas de forma suficiente los aspectos relativos al régimen de previsión de los militares federales. Aunque el régimen de previsión de los militares ya haya sido sometido a una reforma parcial en 2000, y el gobierno del presidente Lula reconozca algunas particularidades de las Fuerzas Armadas, hay la necesidad de un monitoreo de su evolución y proposición de medidas para su perfeccionamiento.

En el ámbito del Régimen General de Previsión Social, los desafíos más inmediatos están colocados en tres ejes: (a) la propuesta del actual gobierno de programar una exoneración de la nómina salarial, disminuyendo el costo de la mano de obra formal; (b) el rediseño del Seguro de Accidentes de Trabajo y perfeccionamientos de la política de salud y seguridad del trabajador; (c) una política de expansión de cobertura previsional.

(a) Exoneración de la Nómina Salarial

En el ámbito de la Enmienda Constitucional nº 42/2003, conocida por Reforma Tributaria, hay la previsión de la posibilidad de sustitución parcial o, en un escenario extremo, integral de la nómina salarial como base de incidencia de la alícuota patronal por otra base. Esta base sería el ingreso o la facturación de las empresas, sin acumulación de impactos, con lo que se establecería una nueva base de cálculo de la contribución patronal, próxima del concepto moderno de valor agregado. Se sabe que hay ventajas y riesgos en la exoneración de la nómina, que es actualmente la principal fuente de

financiación del Régimen General de Previsión Social. Por un lado, hay la necesidad de garantizar que la nueva contribución asegure un flujo de financiación suficiente y permanente para la Previsión Social y que sea diseñada una fase de transición entre la actual forma de financiar y la nueva, para evitar que algunos segmentos económicos sean impactados adversamente. Por otro lado, la nueva base, además de disminuir el costo de formalizar la mano de obra, puede representar una mayor estabilidad para la financiación previsional a largo plazo, pues el valor agregado ha crecido más rápidamente que la masa salarial en función del aumento de la productividad. Adicionalmente, la diversificación de las fuentes de financiación de la Previsión Social, siempre en un escenario de exoneración parcial de la nómina, engendrará una redistribución de la carga de financiación de seguridad social entre los sectores económicos, reconvocando a aquellos segmentos que, a pesar de obtener un aumento de su participación en la riqueza producida, disminuyeron su participación en el empleo generado a lo largo de las últimas décadas.

El encaminamiento de la PEC 233/2008 al Congreso Nacional, retomando temas que no pudieron ser abordados en la EC 42/2003, actualizó este debate, al abrir la perspectiva de creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Brasil.

(b) Salud y Seguridad del Trabajador

En el sentido de dar más calidad de vida a los asegurados y actuar de forma integrada en el contexto de seguridad social fue creada en agosto de 2007 la Dirección de Políticas de Salud y Seguridad Ocupacional en la Secretaría de Políticas de Previsión Social del Ministerio de Previsión, que tiene por finalidad fortalecer la cultura de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo a fin de difundir entre los asegurados la necesidad de tener ambientes de trabajo seguros. En la

medida en que hay una mayor permanencia en el mercado laboral, ella debe hacerse efectiva con condiciones de trabajo seguras. Para ello están siendo adoptadas diversas políticas para el avance de la prevención contra accidentes y enfermedades del trabajo. Se desarrolla una acción tripartita con el Ministerio de la Salud y del Trabajo, con la participación de empleadores y trabajadores, en la Comisión Tripartita de Salud y Seguridad del Trabajo, definiendo políticas y acciones preventivas en los ambientes de mayor mortalidad, invalidez y enfermedades del trabajo.

La Comisión Tripartita, creada en 2008, actuará para hacer efectiva la Convención 187 de la OIT, con 4 objetivos: 1º Reforzar la cultura nacional de prevención de accidentes y enfermedades del trabajo; 2º Establecer una acción tripartita y reforzar el diálogo social; 3º Crear un Sistema Nacional de Salud y Seguridad del Trabajo; 4º Establecer un Plan y Política Nacional de Salud y Seguridad del Trabajo

También está en curso el perfeccionamiento de la cobranza del Seguro de Accidente del Trabajo (SAT), con la implementación de la cobranza por empresa del nuevo Factor Accidental de Prevención. Se pretende, a través del sistema “bonus-malus” cobrar de aquellas que provocan accidentes tasas mayores y disminuir las tasas de accidentes para aquellas que invierten en prevención. Se sabe que, históricamente, el foco del Seguro de Accidente de Trabajo (SAT) – así como de la política de salud y seguridad del trabajador y de la jubilación por invalidez – ha sido poco dirigido hacia la prevención y rehabilitación y bastante centrado en la reparación del daño a la cuenta de la Previsión Social. En función de este sesgo indemnizatorio, el costo humano, financiero y social de la pasividad de la Previsión Social en esta área ha sido enorme, lo que Brasil está procurando invertir en la política previsional.

También se creó para combatir la subnotificación y conocer mejor la realidad de los accidentes y enfermedades en Brasil, el Nexo Técnico Epidemiológico. Además de las enfermedades profesionales en listas aprobadas por decreto regulador, existe esta nueva relación que se establece mediante la gran incidencia estadística, o epidémica, de determinadas enfermedades relacionadas con las diversas actividades económicas. Esta caracterización, también relacionada en decreto por actividad económica, es realizada por el propio peritaje del INSS.

Se considera establecido el nexo entre el trabajo y el daño a la salud cuando se verifique el Nexo Técnico Epidemiológico entre la actividad de la empresa y la causa de la incapacidad, con base en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CID, siglas en portugués).

El primer año (abril de 2007 a marzo de 2008) de implantación del Nexo Técnico Epidemiológico tuvimos un crecimiento de 137% de notificaciones de accidente comparadas con los 12 meses precedentes, cuando solamente la comunicación de accidente realizada por el empleador era válida. Eso posibilita combatir la subnotificación y diseñar una política más eficaz, conociendo mejor los sectores donde hay endemias y enfermedades relacionadas al trabajo. Con eso las empresas, la Previsión Social y los trabajadores consiguen exigir de forma más eficiente el cumplimiento de la legislación para eliminación de los riesgos profesionales.

Otra política importante irradiadora de mejoría de los ambientes laborales es la revitalización de la rehabilitación profesional, área en la cual Brasil ya fue referencia internacional. En este aspecto están siendo buscadas integraciones en el ámbito de los Ministerios de Salud y de Trabajo para dar un impulso más vigoroso en esta acción. Recordamos que la permanencia en beneficio previsional del

asegurado, sin que se procesen mejorías en el ambiente laboral y nuevas oportunidades de calificación profesional induce a los asegurados a permanecer en beneficio.

Hubo un destaque importante de este tema en el Foro Nacional de Previsión Social que se llevó a cabo en 2007. Todos los actores sociales, discutiendo la sostenibilidad de la Previsión Social, consideraran primordial que ésta se dedique a la prevención de accidentes para garantizar de una mejor manera la calidad de vida a los asegurados, con la consecuente disminución de los costos por accidente resultantes del número de accidentes, enfermedades, invalidez y muertes en el trabajo.

(c) Inclusión Previsional

Así como en los demás países de Latinoamérica, la Previsión Social brasileña, nacida en 1923, se basa en el principio general bismarkiano de la contribución para el acceso a un beneficio. Aunque este concepto central haya sido complementado por diversos programas con relación contributiva diferenciada (caso de la Previsión Rural) o incluso de características asistenciales (caso del Ingreso Mensual Vitalicio y del Beneficio de Prestación Continua), aún hoy el acceso fundamental al sistema previsional brasileño pasa por la relación contributiva. Se estima que existían, en 2007, cerca de 28,7 millones de personas sin vínculo contributivo con la Previsión Social. Aunque la Asistencia Social cubra una parte de esa población, se trata de un enorme pasivo social y que exige, por lo tanto, una política de inclusión social y expansión de cobertura de seguridad social.

El Ministerio de Previsión Social calcula que, de los 28,7 millones de trabajadores, 15,7 millones podrían ser contribuyentes, por tener ingresos, posición en el mercado laboral y edad adecuada. Los motivos para la no participación

de esos trabajadores son variados y pueden estar en la falta de información y concienciación sobre la importancia de la protección previsional, en la necesidad de aumento de la fiscalización sobre el segmento económico o en la existencia de barreras para la inclusión, dadas las particularidades de cada grupo de no contribuyentes.

Para aumentar el grado de cobertura de la Previsión Social, Brasil está apostando en un conjunto de medidas, algunas concretizadas y otras todavía en proceso de construcción – a ejemplo de la ya mencionada propuesta de exoneración de la nómina salarial. Entre las medidas que deberán contribuir para la ampliación de la inclusión social, vale destacar:

- la reducción de alícuotas para contribuyentes individuales: las EC nº 41 y 47 previeron la creación de un régimen especial de inclusión social para personas de bajos ingresos, consustanciado en la Ley Complementaria nº 123, del 14 de diciembre de 2006, que instituyó, a partir de abril de 2007, el Plan Simplificado de Previsión Social, reduciendo del 20% para el 11% la alícuota de contribución para contribuyentes individuales que prestan servicios para personas físicas y contribuyentes facultativos (amas de casa; estudiantes; síndicos de condominio no remunerados; desempleados; presidiarios no remunerados y estudiantes becarios). El plan prevé acceso a todos los beneficios del RGPS, con excepción de la jubilación por tiempo de contribución y el salario de contribución está limitado a un salario mínimo;
- la institución de incentivos a la incorporación de empleados domésticos a la Previsión Social: la Ley nº 8.212/1991 instituyó la contribución previsional de los empleadores domésticos en 12%, mientras

que la alícuota estándar para los empleadores es de 20%. La Ley nº 11.324/2006 permite que el empleador doméstico deduzca las contribuciones pagadas a la Previsión Social del Impuesto de Renta de persona física, desde el año 2006 hasta el ejercicio de 2012, año calendario de 2011. La deducción es limitada a un empleado doméstico por declaración, inclusive en el caso de declaración en conjunto, y debe ser igual al valor de la contribución patronal calculada sobre el salario mínimo;

- la implementación de acciones, a partir de estudios técnicos ya en marcha, que tengan como objeto estimular la extensión de la cobertura previsional apuntadas para cuestiones de género (mujer) y raza (promoción de la igualdad de derecho entre las razas), que están particularmente afectadas por la informalidad y por la vinculación inestable a la Previsión Social;
- la consolidación y actualización de la Previsión Rural, garantizando estabilidad jurídica a la protección social en el campo. Ley nº 11.718/2008, cuyo contenido fue negociado con los segmentos representativos de los trabajadores rurales, dispone sobre la identificación, inscripción y contribución del asegurado especial, con el objetivo de simplificar la garantía de sus derechos previsionales con seguridad y calidad. Concretamente, la Ley busca promover la inscripción del asegurado especial de manera que sea vinculado al respectivo grupo familiar, aumentando así la consistencia de los registros para fines previsionales. Al mismo tiempo, fueron ampliados los medios por los cuales el asegurado podrá comprobar el ejercicio de la

actividad rural, facilitando el proceso en la ocasión en que fuera a pleitear el beneficio. Además, la Ley removió diversos obstáculos existentes para la formalización de relaciones laborales rurales, involucrando productores personas físicas.

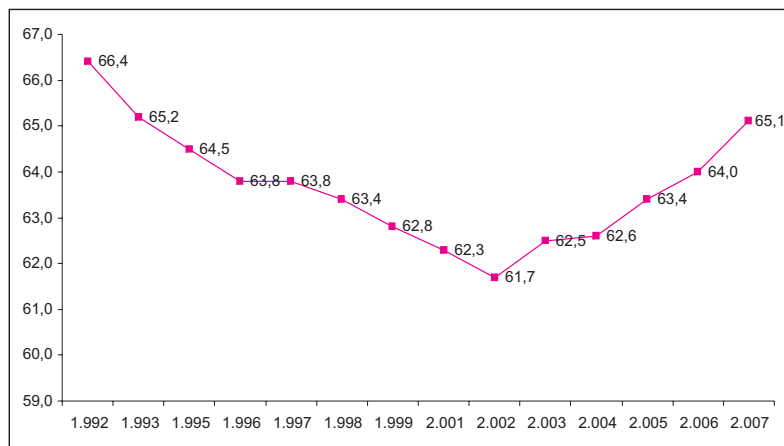
V
Régimen
General de
Previsión
Social —
Destaque
para el
Mejoramiento
de la
Distribución
de Riqueza y
Estabilidad
Social del
País

El Régimen General de Previsión Social (RGPS) protege a la mayor parte de los trabajadores del país, cubriendo a los trabajadores asalariados urbanos, autónomos, del hogar y rurales, es decir, es la Previsión Social de los trabajadores de la iniciativa privada y de los servidores públicos bajo la CLT. Actualmente, son casi 36,4 millones de contribuyentes¹. El Régimen General es, sin duda, uno de los mecanismos más efectivos de protección social en Brasil, beneficiando directa e indirectamente a una parte significativa de la población brasileña.

Podemos percibir mejor la protección social, considerando el número de asegurados del RGPS en relación al total de trabajadores ocupados. En 2007, según la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, siglas en portugués), cerca de 65,1% de la población ocupada en el sector privado del país era protegida (en condición de contribuyentes y/o beneficiarios) por el Régimen General de Previsión Social. Este indicador de cobertura de la población ocupada, en declino en la década de 1990, ha dado señales fuertes de recuperación en los últimos años (Gráfico 1). Esta recuperación ha contribuido para aumentar el impacto de la Previsión Social como mecanismo de protección social.

¹ Fuente: AEPS/MPS 2007.

GRÁFICO 1 – Evolución de la protección social para el total de ocupados con edad entre 16 y 59 años (1992-2007)



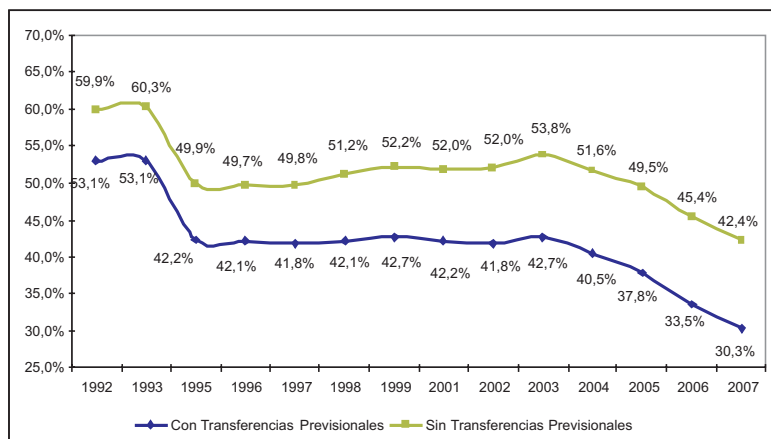
Fuente: PNAD/IBGE - Elaboración: SPS/MPS.

Obs.: Excluye área rural de la Región Norte (salvo Tocantins).

Uno de los principales impactos sociales del RGPS es la reducción de la pobreza en el país. En 2007, 56,87 millones de personas en situación de pobreza considerando ingresos de todas las fuentes, número que llegó a 79,10 millones cuando excluidos todos los rendimientos oriundos de la Previsión Social. Esto significa que las transferencias previsionales fueron responsables por la retirada de aproximadamente 22,23 millones de personas, de todos los rangos de edad, de la condición de pobreza². El Gráfico 2, sugiere inclusive que la expansión de la cobertura social en los últimos años ha intensificado ese efecto.

² La estimativa de este impacto fue elaborada considerando la cantidad de personas con ingreso domiciliar *per capita* abajo de medio salario mínimo - valor definido para la “línea de pobreza”, conforme se incluye o excluye el ingreso previsional. Suponiendo que todo lo demás permanezca constante, es decir, considerando que todas las demás variables que interfieren en el nivel de pobreza no sufran alteraciones y descartando posibles impactos de las transferencias previsionales en las decisiones de los individuos beneficiados directa o indirectamente.

GRÁFICO 2 – Porcentaje de pobres (½ salario mínimo a precios de sep/2007) Inclusive y Exclusive Transferencias Previsionales (1992-2007)

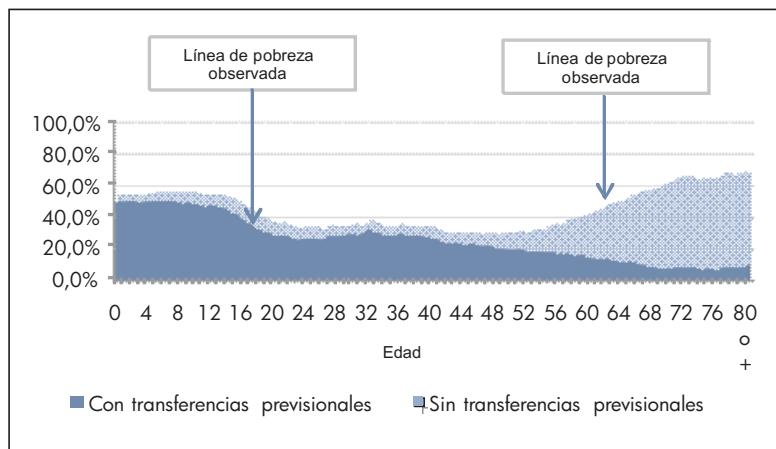


Fuente: PNAD/IBGE - Elaboración: SPS/MPS.

Obs.: Exclusive área rural de la Región Norte (salvo Tocantins).

Como era esperado, el impacto de las transferencias previsionales sobre la pobreza se concentra en la población de edad avanzada (Gráfico 3), considerando el foco de la Previsión Social en la garantía de renta para el trabajador al final de su vida económicamente activa. Donde este mayor peso del ingreso previsional sea para aquellos con edad superior a 55 años – edad a partir de la cual se nota una significativa expansión de la diferencia entre el porcentaje de pobres con y sin las transferencias previsionales, la expansión de la cobertura previsional produce efectos positivos en todos los rangos de edad, beneficiando indirectamente otros grupos poblacionales.

Gráfico 3 – Porcentaje de personas con menos de ½ salario mínimo de ingreso domiciliar per capita en Brasil por edad considerando y no considerando el ingreso previsional – 2007



Fuente: PNAD/IBGE - 2007.

Elaboración: SPS/MPS.

El papel social de este régimen también incluye el mejoramiento de la distribución de la riqueza y el fomento al desarrollo económico, principalmente en la zona rural. Para que se tenga una noción de la dimensión de este papel, la transferencia de ingreso previsional es mayor que la asignación del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) en 63,7% de los municipios del país.³

El Régimen General es de repartición simple y de carácter contributivo, que garantiza cobertura en caso de: incapacidad para el trabajo, edad avanzada, tiempo de contribución y parto/adopción, además de prisión o muerte del asegurado. La contribución para ese régimen es

³ Fuente: Secretaría del Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda; INSS/MPS.

obligatoria. Tiene carácter nacional y público y los beneficios tienen valores máximo y mínimo definidos. Es también garantizada la rehabilitación profesional de los asegurados que quedan parcial o totalmente incapacitados para el trabajo.

El cálculo para la jubilación en el Régimen General utiliza el promedio de las bases de contribución. Al contrario del Régimen Propio de Previsión de los Servidores, no es exigida edad mínima para jubilación en el RGPS. El reajuste de los beneficios de ese régimen es hecho con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Conforme la Constitución de 1988, la Seguridad Social, de la cual forma parte el RGPS, es financiada por toda la sociedad, de forma directa e indirecta, mediante recursos provenientes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de las siguientes contribuciones sociales:

- i) de la empresa y de la entidad a ella equiparada sobre:
 - a) la nómina de salarios y demás rendimientos del trabajo pagados o acreditados a prestadores de servicio;
 - b) el ingreso o facturación;
 - c) el lucro.
- ii) del trabajador y demás asegurados de la Previsión Social.

Los asegurados se dividen en las siguientes categorías:

- a) empleados;
- b) empleados de hogar;
- c) trabajadores independientes;

- d) contribuyentes individuales (autónomos, empresarios etc.);
- e) especiales (trabajadores rurales en régimen de economía familiar);
- f) facultativos, como estudiantes mayores de 16 años y amas de casa, entre otros.

La política aplicada al Régimen General de Previsión Social es formulada por el Ministerio de Previsión Social, siendo el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) el ente responsable de la gestión.

En 1998, la Previsión Social brasileña pasó por una amplia reforma, con objetivo de generar el indispensable equilibrio financiero y actuarial del sistema, alcanzando, principalmente, la jubilación basada exclusivamente en el tiempo de contribución. En lo que se refiere al RGPS, la principal alteración fue la desconstitucionalización de la fórmula de cálculo de la jubilación.

En 1999, la Ley nº 9.876, del 26 de noviembre de 1990, alteró las reglas de cálculo del valor del beneficio. Se aumentó el período básico para el cálculo, que corresponde a los 80% mejores salarios de contribución desde julio de 1994, y se creó el “Factor Previsional”. Ese mecanismo tiene como objetivo equilibrar el tiempo y el valor de las contribuciones y el tiempo y el valor de recibimiento de la jubilación. El factor es aplicado a las jubilaciones por tiempo de contribución, obligatoriamente. Su fórmula contiene esperanza de vida, tiempo de contribución y edad del asegurado en el momento de la jubilación, pudiendo reducir o aumentar el valor del beneficio a medida que el asegurado anticipe o no su jubilación.

En 2003, la Previsión Social pasó por nueva reforma, que alteró, principalmente, las reglas del Régimen Propio de Previsión de los Servidores. Cuanto al Régimen General, la única alteración sufrida en ese año fue en el valor del techo de los beneficios, que fue reajustado en aproximadamente 28%, pasando de R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00.

Los beneficios del Régimen General son pagados directamente a los asegurados, por medio de transferencias bancarias, evitándose, así, la necesidad de intermediarios, lo que garantiza la lisura y la rapidez del proceso.

VI

Conceptos

Importantes

1) Salario de Beneficio

Es el valor básico utilizado para cálculo del ingreso mensual de los beneficios de prestación continuada. Es calculado considerándose por base los salarios de contribución desde julio de 1994 hasta la fecha del requerimiento del beneficio o de la separación del trabajo.

El salario de beneficio consiste:

- a) para las jubilaciones por tiempo de contribución y por edad, en la media aritmética simple de los mayores salarios de contribución, corregidos monetariamente, correspondiendo al 80% del período contributivo desde la competencia 7/94, multiplicado por el factor previsional. En el caso de la jubilación por edad, el factor sólo es aplicado si es más ventajoso;
- b) para las jubilaciones por invalidez y especial, auxilio enfermedad y auxilio accidente, en la media aritmética simple de los mayores salarios de contribución, correspondiendo al 80% del período contributivo desde la competencia 7/94.

En los casos de auxilio enfermedad y jubilación por invalidez, cuando el asegurado cuenta con menos de 144 contribuciones mensuales en el período contributivo, el salario de beneficio corresponde a la suma de los salarios de contribución dividido por el número de contribuciones.

El valor del salario de beneficio no será inferior a un salario mínimo (R\$ 415,00, en 2008), tampoco superior al límite máximo del salario de contribución (R\$ 3.038,99, en 2008).

2) Factor Previsional

Es aplicado obligatoriamente en la jubilación por tiempo de contribución y, si es más ventajoso, en la jubilación por edad. Es calculado considerándose la edad, la esperanza de vida y el tiempo de contribución del asegurado al jubilarse, mediante la siguiente fórmula:

$$F = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{Id + (Tc \times a)}{100} \right]$$

Donde:

F = factor previsional

Es = esperanza de sobrevivencia en el momento de la jubilación

Tc = tiempo de contribución hasta el momento de la jubilación

Id = edad en el momento de la jubilación

a = alícuota de contribución correspondiente a 0,31

3) Período de Carencia

Corresponde a 10, 12 o 180 contribuciones mensuales, conforme la clase del beneficio. Para los asegurados afiliados a la Previsión Social hasta el 24/07/1991, la carencia para las jubilaciones, con excepción de la jubilación por invalidez, es fijada conforme el año en que el asegurado implemente todas las condiciones, siendo 162 contribuciones en 2008 y seis contribuciones más por cada año, hasta 180, en 2011. Para los inscritos después del 24/07/1991, la carencia es de 180 contribuciones.

4) Mantenimiento de la calidad de asegurado

El asegurado, imposibilitado de contribuir momentáneamente, conserva todos los derechos ante la Previsión Social por 12 meses, si hubiera contribuido por hasta 10 años. Este plazo puede ser prorrogado por un año, si ya hubiera pagado por más de 10 años sin interrupción que conlleve a la pérdida de la calidad. Estos plazos son ampliados a 12 meses para el asegurado desempleado, siempre y cuando sea comprobada esta condición por el registro en el Ministerio de Trabajo y Empleo.

VII

Los

Beneficios

Previsionales

El Régimen General de Previsión Social ofrece varios beneficios para los asegurados y sus familias, como protección contra pérdidas salariales por motivo de enfermedad, accidente de trabajo, vejez, maternidad, muerte y reclusión. Los beneficios son clasificados en tres grandes grupos: jubilaciones, pensiones y auxilios, siendo el ingreso mensual calculado, en la mayoría de los casos, en función del “salario de beneficio”, que corresponde a la media aritmética simple de los 80% mayores salarios de contribución a partir de julio de 1994. La mayoría de las veces, también es exigido un período mínimo de contribuciones, denominado “período de carencia”.

1) Jubilaciones

Son pagos mensuales vitalicios, efectuados al asegurado por motivo de edad, por tiempo de contribución, incapacidad para el trabajo o trabajo ejercido en actividades sujetas a agentes nocivos para la salud.

a) Jubilación por Edad

Este es, sin duda, uno de los beneficios más antiguos de la Previsión Social. La jubilación por edad es concedida al asegurado que, cumplida la carencia, alcanza el límite de edad de 60 años, si es mujer, y 65 años, si es hombre. Los trabajadores rurales tienen derecho al beneficio cinco años más temprano, es decir, a los 55 años si es mujer,

y a los 60 años si es hombre. El tiempo mínimo de contribución es de 15 años, si fue inscrito a partir del 25 de julio de 1991. El factor previsional puede ser aplicado en el cálculo del salario de beneficio, si fuera ventajoso.

El valor del beneficio corresponde al 70% del salario de beneficio, más 1% para cada grupo de 12 contribuciones, hasta el máximo de 100%, no pudiendo ser inferior al salario mínimo ni tampoco superior al límite máximo del salario de contribución.

El asegurado que cumplió el período de carencia al completar 65 años de edad, si es mujer, y 70, si es hombre, podrá tener su jubilación obligatoriamente requerida por la empresa.

b) Jubilación por tiempo de contribución

Hombres y mujeres pueden jubilarse por tiempo de contribución. Los hombres, para tener derecho a ese beneficio, deben contribuir por 35 años, y las mujeres, por 30 años. El valor del beneficio corresponde al 100% del salario de beneficio, siendo obligatoria la aplicación del factor previsional.

Los asegurados afiliados a la Previsión Social antes de la reforma (de diciembre de 1998) tienen derecho a jubilación proporcional en las siguientes condiciones:

- 25 años de contribución para las aseguradas y 30 años de contribución para los asegurados, más el equivalente al 40% del tiempo que faltaba para completar 25 o 30 años de contribución, conforme el caso, en la fecha de la reforma;
- 48 años de edad para mujer y 53 años de edad para hombres;

- el valor del beneficio corresponde al 70% del salario de beneficio al completar 25 o 30 años de contribución, acrecidos del 40% del tiempo que faltaba en la fecha de la reforma para completar el mínimo exigido, más 5% para cada año, hasta un máximo de 100%, no pudiendo ser inferior al salario mínimo ni tampoco superior al límite máximo del salario de contribución.

Los profesores tienen su tiempo de contribución reducido en cinco años, siempre y cuando comprueben 30 años (hombre) y 25 (mujer) de contribución, exclusivamente en actividad de magisterio en la educación infantil y en la primaria y secundaria.

Cuanto mayor la edad, el tiempo de contribución y el valor de esa contribución, mayor será el valor del beneficio.

c) Jubilación Especial

Este beneficio es concedido al asegurado empleado y trabajador independiente que ejerzan sus actividades en condiciones especiales que perjudiquen la salud o la integridad física. De acuerdo con el riesgo, el tiempo de contribución para obtener la jubilación especial puede variar entre 15, 20 o 25 años, debiendo ser comprobada la real exposición a los agentes nocivos, químicos, físicos, biológicos o asociación de agentes perjudiciales a la salud o a la integridad física, durante dichos períodos.

El valor del beneficio corresponde al 100% del salario de beneficio, no pudiendo ser inferior al salario mínimo ni superior al límite máximo del salario de contribución.

d) Jubilación por Invalidez

Ese beneficio es concedido al asegurado que está total y definitivamente incapacitado para el trabajo. El jubilado por invalidez tendrá cancelada su jubilación caso vuelva a la actividad, al contrario de los beneficiarios de los otros tipos de jubilación, que son vitalicias. La enfermedad o lesión de que el asegurado ya fuere portador al afiliarse al RGPS no le conferirá derecho al beneficio, salvo cuando la incapacidad sobreviniere por motivo de agravamiento de la enfermedad o lesión.

Para tener derecho a la jubilación por invalidez, son necesarios, como mínimo, 12 meses de contribución, quedando dispensada esta carencia para el asegurado incapacitado como consecuencia de accidente de cualquier naturaleza, incluso el de trabajo, o acometido de enfermedad o afección especificada en la legislación previsional. El valor del beneficio corresponde al 100% del salario de beneficio, nunca inferior al salario mínimo ni superior al límite máximo del salario de contribución.

2) Pensiones

En ese tipo de beneficio sólo existe una modalidad, que es la pensión por muerte, concedida a los dependientes del asegurado por motivo de fallecimiento.

Tienen derecho a este beneficio, en este orden: marido/mujer/compañero(a), hijo no emancipado menor de 21 años e hijo inválido de cualquier edad; o padre y madre; o hermano menor de 21 años o inválido de cualquier edad.

El valor de la pensión por muerte corresponde al 100% de la jubilación que el asegurado recibía o a la que tendría derecho, caso se jubilase por invalidez, y es dividido en partes

iguales entre los dependientes. No hay carencia para pensión por muerte, basta que se compruebe la cualidad de asegurado.

En los casos de cónyuges divorciados o separados judicialmente o de hecho, padres y hermanos del asegurado fallecido, deberá ser comprobada la dependencia económica en relación al asegurado.

3) Auxilios

a) Auxilio Enfermedad

El asegurado tiene derecho al auxilio enfermedad cuando algún comprometimiento físico o mental le impida de trabajar por más de quince días. El beneficio es debido a partir del 16º día de apartamiento de la actividad, en el caso de asegurado empleado. La empresa paga los 15 primeros días. A los demás asegurados el beneficio es debido desde el primer día de la incapacidad.

El asegurado que, al ingresar en el RGPS, ya sea portador de enfermedad que venga a causar la incapacidad, no tiene derecho al beneficio por dicha enfermedad, a no ser que sea por su agravamiento.

La carencia para tener derecho a este beneficio es de 12 contribuciones. Queda dispensado del cumplimiento de la carencia el asegurado que se convierte en incapacitado como consecuencia de accidente de cualquier naturaleza, incluso de trabajo, o acometido por enfermedad o afecciones especificadas en la legislación previsional.

El valor del beneficio corresponde al 91% del salario de beneficio, no pudiendo ser inferior al salario mínimo ni superior al límite máximo del salario de contribución.

b) Auxilio Reclusión

El auxilio reclusión es un beneficio pagado a los dependientes del asegurado que fuere recluso en prisión, en las mismas condiciones de la pensión por muerte.

El beneficio es debido apenas cuando el último salario del asegurado fuere igual o inferior a R\$ 710,08, en 2008 (valor actualizado anualmente), y éste no reciba remuneración de la empresa, tampoco esté gozando del beneficio auxilio enfermedad, jubilación o abono de permanencia en servicio.

Cuando no hubiere salario de contribución en la fecha de la efectiva recaudación, el beneficio será debido siempre y cuando no haya habido pérdida de calidad de asegurado. No se exige carencia para la concesión del auxilio reclusión, basta comprobar la cualidad de asegurado. El valor de este auxilio corresponde al 100% de la jubilación a la que tendría derecho si estuviese jubilado por invalidez.

c) Auxilio Accidente

Este beneficio es una indemnización que el asegurado recibe cuando, después de la consolidación de las lesiones derivadas de accidente de cualquier naturaleza, incluso de trabajo, resulten secuelas que reduzcan la capacidad de trabajo del asegurado.

Corresponde al 50% del salario de beneficio y es debido hasta la víspera del inicio de cualquier jubilación o de la fecha del óbito del asegurado. No es exigida carencia para la concesión de ese beneficio.

d) Salario Maternidad

Todas las mujeres aseguradas del Régimen General de Previsión Social tienen derecho al salario maternidad durante el período de ciento veinte días.

Este beneficio también es debido, por un período de 120 días, en el caso de adopción de niño de hasta un año de edad; por un período de 60 días, en el caso de adopción de niño con edad entre 1 y 4 años; por un período de 30 días, en el caso de adopción de niño con edad entre 4 y 8 años.

El valor del beneficio para la asegurada empleada y para la trabajadora independiente corresponde a su última remuneración. Para la empleada doméstica corresponde al último salario de contribución. Para la asegurada especial, equivale a un salario mínimo; y para las demás aseguradas, inclusive la desempleada que mantiene la cualidad de asegurada en la fecha del parto, a un doceavo de la suma de los 12 últimos salarios de contribución, en un período no superior a 15 meses. El valor del beneficio no podrá ser inferior a un salario mínimo.

e) Salario Familia

Es debido mensualmente al empleado(a), excepto al doméstico(a), y al trabajador independiente, en la proporción del número de hijos hasta 14 años de edad, cuyo valor corresponde, en 2008, a R\$ 24,23 para el asegurado con remuneración mensual no superior a R\$ 472,43 y de R\$ 17,07 para el asegurado con remuneración mensual superior a R\$ 472,43 e igual o inferior a R\$ 710,08. Este valor es actualizado anualmente. El valor del salario familia no es incorporado al salario del asegurado(a) o al beneficio. Está condicionado a la presentación anual de atestado de vacunación obligatoria para el niño de hasta 7 años y requerida la escolarización del niño entre 7 y 14 años.

VIII

Régimen

Propio de

Previsión

Social

El Régimen Propio de Previsión Social (RPPS), previsto en el artículo 40 de la Constitución Federal, de carácter contributivo, es el régimen asegurado a los servidores públicos titulares de cargos efectivos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de 1.900 Municipios, de un total de 5.563 en Brasil. Este número representa aproximadamente 34 % de las municipalidades con régimen propio de Previsión Social, siendo que los demás mantienen la vinculación de sus servidores públicos al Régimen General de Previsión Social. El Régimen Propio tiene como postulado observar los principios del equilibrio financiero y actuarial y está sujeto a la orientación, supervisión, control y auditoría del Ministerio de Previsión Social, por intermedio de la Secretaría de Políticas de Previsión Social.

El Régimen Propio de Previsión Social es un importante sistema de Previsión en Brasil garantizando directamente cobertura previsional a más de 9 millones de personas, entre servidores activos, inactivos y pensionistas, en los tres niveles de gobierno, conforme demuestra la siguiente tabla.

La Previsión Social de los Servidores Públicos, para un mejor entendimiento, debe ser analizada tanto del punto de vista histórico, como social y político. El Estado Brasileño históricamente tuvo como característica básica un sesgo paternalista, garantizando a los servidores públicos su jubilación, no como derecho derivado de un

Cantidad de Servidores de la Unión, Estados y Municipios – 2008

Ente	Activos	Inactivos	Pensionistas	Total
Unión ⁽¹⁾	1.118.360	529.563	448.376	2.096.299
Estados ⁽²⁾	2.793.050	1.144.698	384.509	4.322.257
Municipios ⁽³⁾	2.156.676	401.793	151.111	2.709.580
Total	6.068.086	2.076.054	983.996	9.128.136

Fuente: CGEE/DRPS/SPS/MPS - CADPREV, en 16/06/2008 a las 07:01 h.

(1) Posición en jun/08 excluyéndose los servidores de empresas públicas y sociedades de economía mixta.

(2) Datos de todos los Estados.

(3) Se refiere a 1.900 municipios con RPPS.

régimen previsional contributivo, sino como una obligación del Estado en amparar al servidor en el momento de su paso a la inactividad, sin ningún costo para el servidor. Esta participación se limitaba solamente para la financiación de los beneficios garantizados a sus dependientes, destacando el beneficio de pensión por muerte, lo que representó a lo largo de los años una contribución aproximada de 6 % del salario del servidor.

Además, la falta de transparencia de las cuentas públicas dificultaba la perfecta comprensión y visualización de los problemas. Puesto que en la elaboración del presupuesto público el gasto con inactivos y pensionistas era considerada apenas como un punto del gasto de personal. Así, en las demostraciones contables no era explicitada la distorsión del régimen previsional de los servidores públicos, dificultando el proceso de control y ajuste de dichos gastos.

En este sentido, como la Previsión Social era tratada como un apéndice del gasto de personal, la institución de

los regímenes previsionales por los Estados y Municipios no observaba ningún marco regulador nacional, lo que históricamente llevó a una completa heterogeneidad de los regímenes previsionales de los servidores públicos. Esta diversidad no se limitó a los entes públicos, extendiendo también a los poderes y categorías funcionales, ampliada por la reducida capacidad de control de dichos regímenes por parte de los entes fiscalizadores.

De esta forma el desequilibrio en los regímenes previsionales de los servidores de la Unión, Estados y Municipios se transformó en uno de los principales ítems de gasto del presupuesto público. Los datos referentes al año 2007 demuestran una necesidad de financiación⁴ consolidada para los dos niveles de gobierno del orden de R\$ 57.500 millones, inclusive considerando una contribución patronal de 2:1, superior al resultado alcanzado por el RGPS que fue de R\$ 44.900 millones.

Dentro de este contexto, se hizo imperativo promover alteraciones en el régimen de Previsión Social de los servidores públicos que se inició con la promulgación de la Reforma de la Previsión Social (Enmienda Constitucional nº 20, de 16 de diciembre de 1998) introduciendo alteraciones estructurales en el régimen de Previsión Social de los servidores públicos, como la obligatoriedad del carácter contributivo y la necesidad del equilibrio financiero y actuarial. Así, comienza a ocurrir la separación entre la política de personal y la previsional, garantizando a ella una característica aseguradora, hasta entonces ausente en la mayoría de los regímenes previsionales de los servidores públicos existentes en Brasil.

⁴ Se entiende por necesidad de financiación del régimen previsional del sector público la diferencia entre el gasto con inactivos y pensionistas y la suma de la contribución patronal de los entes públicos con la contribución de los servidores.

A partir de 1998, con la Ley nº 9.717 y la EC 20, los Regímenes Propios se fueron institucionalizando y pasaron a tener un tratamiento previsional. En 2003, por ocasión del debate que antecedió a la Enmienda Constitucional nº 41, se estipuló que los Regímenes Propios serían mantenidos como unidades administrativas, bajo la responsabilidad del respectivo nivel gubernamental, pero con legislación convergente a mediano plazo como Régimen General.

Esta convergencia prevé no apenas la adopción de la misma fórmula básica de cálculo de jubilaciones para el futuro, sino también la transición gradual para los mismos índices de reajuste (en el curso de los beneficios “sin paridad”) y la posibilidad de creación de la Previsión Complementaria del servidor (con relación a la cual el proyecto de ley está siendo tramitado en el Congreso Nacional).

Es importante destacar, que en el país existe una comunicación entre los Regímenes Propios de Previsión Social y el Régimen General de Previsión Social, administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), es decir, el trabajador brasileño, sea de la iniciativa privada o de la administración pública, puede contar el tiempo de contribución ejercido anteriormente en un régimen previsional para completar los requisitos exigidos por el régimen previsional donde se encuentra vinculado en el momento de la jubilación. Esta regla está prevista en el artículo 201, § 9º, de la Constitución Federal y es denominada “conteo recíproco de tiempo de contribución en la administración pública y en la actividad privada, rural y urbana.”

Este mecanismo es relevante para garantizar la movilidad social entre los trabajadores brasileños y un instrumento importante de promoción de la justicia social.

IX

Consejo

Nacional de

Previsión

Social

La construcción del Diálogo Social y de la Gestión Participativa son instrumentos que dinamizan y fortalecen las políticas públicas de un gobierno democrático. Dentro de este contexto el Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), entidad superior de deliberación colegiada, tiene como principal objetivo establecer el carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación del Gobierno y la sociedad, en especial de trabajadores en actividad, empleadores, jubilados y pensionistas. De esta forma, la Previsión Social interactúa con la sociedad y crea oportunidades para el diálogo social en busca del perfeccionamiento constante, transparente y democrático para la gestión del sistema que integra.

El Consejo Nacional de Previsión Social, creado por la Ley nº 8.213/1991, presidido por el Ministro de Estado de Previsión Social, está compuesto por quince miembros:

I – seis representantes del Gobierno Federal;

II – nueve representantes de la sociedad civil, siendo:

- a) tres representantes de los jubilados y pensionistas;
- b) tres representantes de los trabajadores en actividad;
- c) tres representantes de los empleadores.

Los miembros del Consejo Nacional de Previsión Social y sus respectivos suplentes son nombrados por el Ministro de Previsión Social, mediante indicación de las entidades de la sociedad civil organizada (centrales sindicales y confederaciones patronales reconocidas).

Con miras a ampliar y fortalecer la participación de la sociedad en la gestión de la Previsión Social fueron instituidos también los Consejos de Previsión Social (CPS), en el ámbito de las Gerencias Ejecutivas del INSS, por medio del Decreto nº 4.874, de 2003. Cabe resaltar que la propia Ley nº 8.213/91 ya establecía el carácter “descentralizado” que el diálogo social debería tener en el ámbito de la Previsión Social. Los CPS, unidades descentralizadas del CNPS, son instancias colegiadas, de carácter consultivo y de asesoramiento, y tienen como finalidad presentar propuestas para la política de Previsión Social local. Por lo tanto el Consejo de Previsión Social es, sobre todo, un instrumento para construir el diálogo con la comunidad y rendir cuentas de las acciones, llevando transparencia y oportunidad para que los representantes sociales presenten sus propuestas.

Los CPS son compuestos por diez consejeros y respectivos suplentes, distribuidos de la siguiente forma:

- I – Cuatro representantes del Gobierno;
- II – Seis representantes de la sociedad civil, siendo:
 - a) Dos representantes de los jubilados y pensionistas;
 - b) Dos representantes de los empleados;
 - c) Dos representantes de los empleadores.

Los consejeros y sus suplentes serán nombrados por el Gerente Ejecutivo mediante indicación de las entidades de

la sociedad local (sindicatos de trabajadores y organizaciones de empleadores representativas de la sociedad y economía local).

Reuniéndose mensualmente, el CNPS ha dado contribuciones importantes para la formulación de las políticas previsionales brasileñas. Por ejemplo, de los debates del CNPS surgieron perfeccionamientos recientes de las políticas de previsión rural, inclusión previsional y salud y seguridad del trabajador. El CNPS también escucha y evalúa los relatos de actividades, así como propuestas de trabajo de los varios organismos asociados al RGPS, como son el INSS, DATAPREV y la Secretaría de Políticas de Previsión Social.

X

El Foro

Nacional de

Previsión

Social

El Foro Nacional de Previsión Social fue la primera iniciativa de un gobierno latinoamericano en el sentido de discutir por medio del diálogo social las reglas de su sistema de seguridad social, antes de enviar una propuesta de reforma al Poder Legislativo. Lo tradicional en Latinoamérica es el envío de propuestas para su posterior discusión o incluso la imposición de reformas sin debate público (gobiernos Pinochet –1981 y Fujimori –1992). La ausencia de diálogo social afecta la sostenibilidad social y política de los sistemas de seguridad social, puesto que estos son en realidad grandes pactos sociales que incluyen múltiples generaciones. Un proceso políticamente desgastante, en el cual los participantes del sistema no sienten que han sido escuchados y tienen la percepción de que sufren eventuales “pérdidas de derechos” sin justificativa, no fomenta el apoyo a largo plazo para los sistemas de protección social. Por esa razón, el proceso del diálogo social, aunque demande mucho esfuerzo y paciencia por parte de todos los actores, permite el convencimiento recíproco de la necesidad de ajustes y crea una base de apoyo más fuerte para las alteraciones negociadas.

Procesos semejantes al Foro Nacional de Previsión Social fueron intentados, con éxito, fuera de Latinoamérica. Se destacan los ejemplos de España y Suecia, que resultaron en directrices de reforma y desarrollo a largo plazo de los respectivos sistemas previsionales en los años 90.

En España, fue firmado el Pacto de Toledo en 1995 entre todos los partidos políticos, presentando principios que diseñan la Previsión Social española de acuerdo con criterios de justicia social y racionalidad técnica de largo plazo y declarando que la política previsional debería ser tratada de forma suprapartidaria e institucional, puesto que se trata de un instrumento de protección social del pueblo español, que necesita tener sostenibilidad a largo plazo.

En Suecia, en 1998, se llegó a un acuerdo político de todos los partidos para aprobar una reforma previsional sorprendente, pues todos cedieron en algún punto para ganar en otro y el diseño resultante cambió significativamente el antiguo Estado de Bienestar, desarrollado a lo largo del siglo XX y que sirvió de referencia para tantos otros países del mundo. La lógica que prevaleció fue que Suecia es un país comparativamente pequeño, que necesita integrarse fuertemente a la economía mundial para tener perspectivas de desarrollo; la integración para la globalización requeriría una fuerte protección social, pero tendría que ser diseñada de forma diferente de aquella del modelo de desarrollo anterior, del período posguerra.

El contexto del Foro Nacional de la Previsión Social se diferencia de los casos europeos porque propuso la planificación de reglas, que solamente sería aplicadas de aquí a varios años, para trabajadores que aún van a entrar en el mercado laboral. Aunque más acelerada que en los países europeos, la transición demográfica brasileña presenta, en este momento, la constelación poblacional más favorable para la Previsión Social, con muchas personas en la edad de trabajar. Por ello, se puede pensar en formas de transición graduales y de largo plazo para cambios de reglas que, si fueren dejadas para el futuro, no podrán ser realizadas con la suavidad que hoy es permitida.

A pesar del escenario de corto plazo favorable, la necesidad de cambios es indiscutible. Esta necesidad es reforzada por los números de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, siglas en portugués) de 2007, realizada por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). La PNAD muestra la continuidad de la tendencia de desaceleración del crecimiento poblacional ya registrada en los años anteriores. El promedio de hijos por mujer cayó de 6,2 para 2,0 entre 1960 y 2007. Esto significa que la población ha planificado el tamaño de sus familias en un intento de garantizar la mejoría de la calidad de vida para sus hijos y nietos. El cultivo de este espíritu protector es saludable. Todo esto porque, la expectativa de los técnicos es que en las próximas décadas este número caiga aún más. Son estadísticas comparables a las del continente europeo, que apuntan para el aumento de la población de edad avanzada y reducción de la población joven.

Es preciso asumir la responsabilidad de preparar el sistema de seguridad social que atenderá a la futura generación. Si hoy Brasil tiene 2 millones de personas con más de 80 años, en 2050 se estima que tendrá 14 millones. Y el mantenimiento de las reglas actuales puede significar el aumento de las alícuotas de contribución y de impuestos – inclusive de los ingresos de la seguridad social – que recaerán sobre los salarios de los futuros trabajadores. Es ahí que está el espíritu del diálogo social: percibir que, dado el contrato social por detrás de la Previsión Social, las decisiones de hoy definen las opciones de futuro de nuestros hijos y nietos.

Sería injusto y poco recomendable postergar este debate. Al final, el sistema previsional está basado en un pacto de generaciones. Basta pensar que las contribuciones de nuestros hijos y nietos, algunos aún por nacer, son las que garantizarán el pago de nuestros beneficios y de nuestros hijos. Por lo tanto, el asunto está relacionado con toda la sociedad.

Dentro de este contexto, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por intermedio del Decreto nº 6.019, de 22 de enero de 2007, instituyó, en el ámbito del Ministerio de Previsión Social, el Foro Nacional de Previsión Social, con la finalidad de promover el debate entre los representantes de los trabajadores, de los jubilados y pensionistas, de los empleadores y del Gobierno Federal con miras al perfeccionamiento y sostenibilidad de los regímenes de previsión social y su coordinación con las políticas de asistencia social, con visión de largo plazo.

COMPOSICIÓN DEL FORO NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL

El Foro Nacional de Previsión Social tuvo duración de 8 meses y contó con la participación del Gobierno (5 Ministerios, Casa Civil de la Presidencia de la República, Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República), 9 centrales sindicales representando a los trabajadores activos, jubilados y pensionistas, 5 confederaciones representando los empleadores, además de observadores de la sociedad civil, observadores y asesores técnicos del Ministerio de la Previsión Social. La composición fue establecida con representación tripartita, no paritaria, con la participación de las siguientes entidades:

Del Gobierno Federal:

- Ministerio de Previsión Social;
- Casa Civil de la Presidencia de la República;
- Ministerio de Trabajo y Empleo;
- Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión;
- Ministerio de Hacienda;
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre;
- Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres.

De los Trabajadores activos, jubilados y pensionistas:

- Central Autónoma de Trabajadores (CAT);
- Central General de Trabajadores (CGT);
- Central General de Trabajadores de Brasil (CGTB);
- Central Única de Trabajadores (CUT);
- Confederación Brasileña de Jubilados y Pensionistas (COBAP);
- Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG);
- Fuerza Sindical (FS);
- Nueva Central Sindical de Trabajadores (NCST);
- Social Democracia Social (SDS).

De los Empleadores:

- Confederación Nacional de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA);
- Confederación Nacional del Comercio (CNC);
- Confederación Nacional de Instituciones Financieras (CNF);
- Confederación Nacional de Industria (CNI);
- Confederación Nacional del Transporte (CNT).

Postulados del Foro:

1. mantenimiento del modelo actual: Previsión Social Pública, Básica y Solidaria y Previsión Complementaria Facultativa;
2. foco en el análisis y envío de propuestas para largo plazo;
3. derechos adquiridos resguardados;
4. largo período de transición.

Principales Temas y Resultados

El Foro realizó, en total, doce reuniones, entre marzo y octubre de 2007. En un primer momento, hubo presentaciones de especialistas nacionales e internacionales sobre diversos temas, con pluralidad de abordajes. En un segundo momento, hubo discusiones en pequeños grupos tripartitos y por bancadas, con posterior referendo por la plenaria. En su forma de funcionamiento, fueron buscados los consensos y la explicitación de los disensos, según diversas áreas temáticas. No hubo decisiones tomadas por mayoría de los presentes.

Al final de los trabajos, el Foro presentó subsidios para la elaboración de proyectos legislativos con propuestas de medidas con los ajustes necesarios para garantizar que la Previsión Social brasileña pueda atender a sus objetivos constitucionales, manteniéndose dentro de los dictámenes de la disciplina actuarial, requisito primordial para su fortalecimiento e indispensable para su equilibrio financiero. Concluido el debate de los temas propuestos, se consiguió formar consensos sobre los siguientes temas:

I – Relacionados al Mercado Laboral y a la Universalización de la Cobertura

El Foro reconoció que la universalización de la cobertura de la Previsión Social es un objetivo a ser alcanzado, declarando la necesidad de fortalecimiento de las políticas de formalización e inclusión previsional, de manera que se garantice el acceso a los beneficios previsionales a todos los ciudadanos.

II – Relacionados a la Seguridad y Salud del Trabajador

El Foro reconoció la necesidad de implementar políticas en el área de salud y seguridad del trabajador, disminuyendo

el número de accidentes y reduciendo la incidencia de enfermedades ocupacionales, con reflejos positivos en la reducción de los beneficios por invalidez y auxilios enfermedad, previsionales y por accidente.

III – *Relacionados al Tema de Género*

El Foro entendió que cualquier propuesta de modificación de reglas de la Previsión Social procurando una mayor equidad de género debe considerar la complejidad de los diversos aspectos involucrados. Aunque el nivel de actividad económica de las mujeres obedezca a una tendencia de aumento creciente, reduciendo gradualmente la diferencia de la participación en el mercado laboral entre hombres y mujeres, es, todavía, significativamente menor que la de los hombres.

IV – *Relacionados a la Gestión del Sistema Previsional y su Financiación*

El Foro reconoció la necesidad de construir una administración eficaz, célere y segura, para generar en la población la confianza indispensable para sentirse protegida por la Previsión Social, así como la de dar más transparencia a las cuentas de la Previsión Social, aclarando a la sociedad que, dentro de una política pública mayor, que es la Previsión Social, existe una serie de políticas específicas de subsidios y distribución de la riqueza.

V – *Relacionados a la Coordinación Previsión-Asistencia Social*

El Foro entendió que, de las dos perspectivas de la protección social a los ancianos, la previsional y la asistencial,

derivan políticas que, idealmente, deben ser concebidas de forma conjunta, para garantizar la máxima eficacia en la protección social, minimizando efectos adversos entre ellas. En este sentido, reconoció la necesidad de rediscutir las reglas de concesión del beneficio de jubilación por edad y del amparo asistencial al anciano, para que las dos políticas sean complementarias y no concurrentes.

VI – *Relacionados a la Previsión Rural*

El Foro reconoció la importancia estratégica de la política de previsión dirigida a los trabajadores rurales, destacando que la política previsional es la que más ha contribuido para enfrenar el problema de la pobreza de las regiones más desfavorecidas.

VII – *Otros Consensos*

Otros consensos fueron obtenidos en el Foro, debiendo destacar, de forma resumida:

- a) se deben crear mecanismos de incentivo monetario para la postergación voluntaria de la jubilación;
- b) se debe reconocer el derecho a la pensión por muerte de compañero homoafectivo en el Régimen General de Previsión Social, observando las mismas reglas adoptadas para los compañeros de diferentes sexos;
- c) se deben estudiar alternativas de políticas que aseguren la protección social a los que se dedican a los cuidados de largo plazo y a los que lo necesitan, considerando, entre otros puntos, el aumento del contingente de ancianos en el país.

XI

La Dimensión Internacional de la Previsión

Durante mucho tiempo Brasil se consideró una población “cerrada” a la migración internacional, después de haber sido, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, un país de fuerte inmigración. No obstante, este cuadro no corresponde a la realidad, especialmente a partir de los años 80, cuando, con la crisis económica, muchos brasileños pasaron a buscar mejores oportunidades en otros países. Con el proceso de la globalización, sea por medio de la intensificación de flujos de comercio, capital, comunicaciones, transportes u otros motivos, los desplazamientos internacionales de personas son cada vez más frecuentes. Se estima que por lo menos 3,5 millones de brasileños residen actualmente fuera de Brasil, mientras que casi un millón de extranjeros reside aquí.

Esta situación tiene impactos sobre a protección social y representa un desafío para la Previsión Social brasileña. Es necesario establecer reglas internacionales que permitan computar tiempos de contribución y acceso a derechos previsionales en el caso de aquellos que tengan trayectorias profesionales recorridas en diversos países bajo legislaciones diferentes. Estas reglas son los Acuerdos Internacionales de Previsión Social, de los cuales Brasil posee un número insuficiente: hoy están cubiertos los países del MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay), Chile, Portugal, España, Italia, Grecia, Luxemburgo y Cabo Verde, contabilizando apenas diez países.

En este contexto, no se puede olvidar que la seguridad social es un instrumento fundamental para el combate a la pobreza, aumento de la cohesión social y promoción del bienestar de la población. Su principal función es proteger a los individuos y sus familias contra los riesgos de pérdida de capacidad laboral asociados a eventos como por ejemplo: accidentes, muerte, maternidad, edad avanzada, entre otros.

En 2004 y 2005, la Previsión Social brasileña unió fuerzas con sus aliados previsionales de los países del MERCOSUR y operacionalizó el respectivo Acuerdo Multilateral en junio de 2005, con importantes contribuciones de DATAPREV para la creación de un mecanismo electrónico de intercambio de datos e imágenes entre los cuatro países participantes.

En 2006 y 2007 se negoció el Acuerdo Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, firmado en el encuentro de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago, en noviembre de 2007. Este acuerdo multilateral, que todavía carece de ratificación por parte del Congreso Nacional, podrá beneficiarse de la experiencia e instrumental construidos en el ámbito del MERCOSUR. Cabe resaltar que Brasil fue sede, en el mes de septiembre de 2008, en la ciudad de Fortaleza, de la 2ª Ronda de Negociaciones del Ajuste Administrativo del Acuerdo Multilateral Iberoamericano, donde se dialogó sobre la aplicación del referido Acuerdo, estipulándose criterios para ello. Hay la expectativa de que en un próximo encuentro el Ajuste Administrativo del Acuerdo Multilateral Iberoamericano sea finalizado.

Se encuentran en negociación nuevos acuerdos cubriendo diversos países relevantes para Brasil, entre los cuales se destacan Japón y Alemania por la dimensión de los flujos humanos y económicos entre dichos países y Brasil. Existe un fuerte interés por parte de otros países para

negociar acuerdos previsionales con Brasil. Por su parte, Brasil también necesita ampliar su red de acuerdos. Esta es una de las razones para que se explique una gran demanda de negociaciones en 2008 y para años futuros.

En el campo de la cooperación técnica internacional, Brasil firmó con el Comisario Europeo, en abril de 2008, un memorando de entendimientos que prevé un diálogo estructurado a cerca de políticas sociales, inclusive con temas de interés común de expansión de la cobertura previsional y buena gobernanza de políticas sociales en el ámbito previsional. El diálogo consiste en el intercambio regular de informaciones y experiencias, en la realización de visitas técnicas de corta duración, programas de pasantía práctica y organización de reuniones periódicas.

Además, en el ámbito internacional, cuanto a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Brasil suscribió la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente que propone, dentro de un plazo de diez años (2006-2015), que la cobertura de la protección social sea aumentada en 20%. Para ello, fue constituido un grupo de trabajo con la finalidad de analizar la situación de la protección social en el país y proponer medidas para la aceleración de la inclusión previsional.

Es necesario destacar que la Previsión Social brasileña pasó a tener un papel importante de referencia, por no haber realizado una reforma previsional privatizadora en los años 80 y 90 y, a pesar de todos los vaticinios contrarios, de no haber colapsado, además de haber alcanzado índices de cobertura relevantes. El papel de liderazgo brasileño será fortalecido con la ratificación por parte de Brasil de la Convención 102 de la OIT, que establece estándares mínimos para la Seguridad Social y que pocos países en el mundo ratificaron. Brasil ya cumple los criterios allí establecidos y puede convertirse, con la ratificación, en un ejemplo de

comprometimiento con el Estado de Bienestar.

De esta forma, es previsible que, en el contexto de la integración internacional creciente, tratados internacionales de naturaleza previsional vengan a ser un instrumento importante de extensión y garantía de derechos sociales, laborales y previsionales. Además, los acuerdos internacionales son operacionalizados por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de forma descentralizada, mediante catorce Organismos de Enlace vinculados a las Gerencias Ejecutivas del INSS en las ciudades de Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo y Distrito Federal. Estos entes son responsables por el análisis y concesión de los beneficios, así como en responder a solicitudes de los asegurados y de los Organismos de Enlace extranjeros.

La experiencia previsional brasileña se destaca en especial en el ámbito de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), donde hemos intercambiado experiencias con países como Timor Este, Cabo Verde, San Tomé y Príncipe y Guinea Bissau y además se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica con la OIT para que Brasil coordine sus esfuerzos dirigidos a los países de lengua portuguesa.

En la VIII Reunión de Ministros de Trabajo y Asuntos de la CPLP, se estableció que Brasil coordinará un grupo de trabajo entre los países para la elaboración de una propuesta de convenio multilateral o red de convenios bilaterales, a ser presentada en la Reunión de Ministros de 2009 en Lisboa. Para ello, fue estructurado un grupo interno de trabajo que estudia las legislaciones previsionales de cada país miembro de la CPLP a fin de apuntar convergencias de los sistemas, con la intención de sugerir una minuta de acuerdo de reciprocidad entre los socios, que será objeto de discusión

entre los técnicos de Previsión de los Estados partes de la CPLP, en el mes de noviembre, posterior a la realización de la XXIV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), en la ciudad de Salvador, estado de Bahía, Brasil. En lo que respecta a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), se debe resaltar que Brasil es el vicepresidente del organismo internacional, coordinador del Cono Sur, al paso que será sede, en 2008 en la ciudad de Salvador, de la Asamblea General con la participación de 1.200 personas y presentaciones impartidas por grandes especialistas mundiales en Previsión Social.

Definición y Finalidad

La Previsión Complementaria Cerrada integra el sistema de seguridad social y constituye un instrumento de gran eficiencia para proteger al trabajador brasileño. Siguiendo el modelo consagrado por la mayoría de los países desarrollados, el sistema de seguridad social de Brasil comprende un conjunto integrado de acciones de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos de los ciudadanos referentes a la salud, a la previsión social y a la asistencia.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 dividió el sistema de Previsión Social en dos vertientes: una obligatoria, fundada en la modalidad de repartición simple, responsable de la previsión básica del régimen general de trabajadores de la iniciativa privada y régimen propio de los servidores públicos; y otra facultativa, necesariamente capitalizada con base en la constitución de reservas, accesible a los empleados de empresa y a los servidores públicos en general y a los asociados, o miembros de personas jurídicas de carácter profesional, clasista o sectorial.

Los fondos de pensión, como son conocidas las entidades integrantes de la Previsión Complementaria Cerrada, protegen actualmente, incluyendo a dependientes, cerca de 6,5 millones de brasileños. Según datos de diciembre de 2007, fueron pagados

XII

La Nueva

Previsión

Complementaria

Cerrada

beneficios previsionales complementarios a aproximadamente 670.000 personas, con un valor promedio de jubilación alrededor de R\$ 3.400,00. Comparando ese resultado con el valor del beneficio mensual promedio pagado por el Régimen General de Previsión Social, aproximadamente R\$ 644⁵, se puede observar, por la diferencia entre los valores, que el régimen complementario contribuye en forma eficaz para mantener el estándar de vida del trabajador, cuando este pasa para la inactividad.

Según los grandes números de la Previsión Social⁶, no participa de ningún tipo de previsión una parte significativa de la población económicamente activa, que es de 90⁷ millones de personas o cerca del 50% de la población total. Considerando que, de los aproximadamente 82,5 millones de trabajadores ocupados, solamente 44,8 millones contribuyen al régimen básico y apenas 2,6 millones⁸ reciben más de 10 salarios mínimos por mes, todavía hay mucho por hacer en términos de política pública de inclusión.

El desequilibrio financiero de los sistemas de previsión, otro tema recurrente en esa importante área, no constituye una exclusividad de Brasil; en verdad es una realidad contra la cual la mayoría de los países lucha. Expandir la Previsión a la totalidad de los trabajadores es un objetivo que camina al compás de la obtención del equilibrio en las cuentas públicas. El sistema de Previsión Complementaria Cerrado se ha mostrado como una herramienta de gran poderío para mantener las cuentas públicas ajustadas, una vez que su lógica

⁵ Valor promedio de enero a agosto de 2008, a precios de agosto de 2008 (INPC).

⁶ Fuente: PNAD/IBGE – 2007 considerando trabajadores de 16 a 59 años.

⁷ Fuente: PNAD/IBGE – 2007, considerando trabajadores de 16 a 59 años.

⁸ Fuente: PNAD/IBGE – 2007, considerando personas con 16 a 59 años e ingreso de todas las fuentes.

se basa en la constitución de ahorro a largo plazo, a un costo bajo de captación y estándares razonables de remuneración.

Los regímenes de previsión básico y complementario son estructuras que componen un mismo sistema, debiendo actuar de forma armónica e integrada, a pesar de ser independientes entre sí. Mientras el régimen básico obligatorio ejerce un relevante papel para garantizar a toda la población trabajadora un valor mínimo de beneficio, el complementario, de carácter opcional, pretende tanto complementar la renta del inactivo como corregir distorsiones que la media general del sistema eventualmente puede introducir en sectores específicos de la sociedad. Segmentos como los empleados de los sectores petrolero, bancario, metalúrgico y tantos otros, presentan especificidades que divergen del promedio, principalmente con relación a los riesgos involucrados, a la vida útil de trabajo y al nivel de ingreso. Todos esos factores, dejados al acaso, pueden constituir demasiado sacrificio de algunos individuos con relación al conjunto de la sociedad. De esta forma, la Previsión Complementaria, además de instrumento de inclusión del trabajador, es también un relevante mecanismo para la promoción de la justicia social.

En suma, la Previsión Complementaria es por sí un mecanismo de protección social bastante eficiente y, en el conjunto de las políticas de naturaleza previsional, integra un sistema bien estructurado para proporcionarle consistencia y sostenibilidad.

Conceptuación Histórica

La lógica de funcionamiento de la Previsión Complementaria se remonta al inicio de la propia Previsión Social, con el surgimiento de las Cajas de Previsión al final

del siglo XIX. En Brasil, la Ley Eloi Chaves autorizó la creación de las primeras cajas de jubilación y pensiones para los empleados de las empresas ferroviarias. En los moldes de lo que hoy se entiende por Previsión Privada Cerrada, nacía allí, en sentido amplio, el primer fondo de pensión, mediante contribuciones de los empleados y empleadores.

El concepto de privado en la previsión es inherente a su origen y, en ningún instante, se contrapone a la noción de público. Por el contrario, son conceptos complementarios y armónicos entre sí, demostrando que está en el núcleo de la previsión el elemento de integración entre los poderes públicos y la sociedad, previsto en la Constitución Federal de 1988. La dimensión privada de la Previsión Complementaria se deriva, por consiguiente, del hecho de no pertenecer al Estado.

A partir de 1977, con la edición de la Ley que dispone sobre las entidades de previsión privada, la previsión cerrada fue instituida de derecho, a pesar de que ya existía de hecho desde el surgimiento de la previsión en Brasil. Esa legislación introducida en 1977 estuvo en vigencia hasta el día 29 de mayo de 2001, cuando la aprobación de las Leyes Complementarias 108 y 109 determinó la reformulación de la Previsión Complementaria brasileña, volviéndola más adecuada a las nuevas realidades y aumentando su amplitud como forma de propiciar mejores alternativas en el ámbito de las entidades que administran planes de previsión sin finalidad lucrativa.

Actualmente la Previsión Complementaria brasileña está establecida en dos pilares, las entidades cerradas y las entidades abiertas, que presentan grandes diferencias entre sí. Las primeras, también llamadas fondos de pensión, son organizaciones sin fines lucrativos, constituidas bajo la forma de fundaciones de derecho privado o de sociedades. Mientras

las segundas, las Entidades Abiertas de Previsión Complementaria (EAPC) son organizadas bajo la forma de sociedades anónimas, y actúan en el mercado de Previsión Complementaria con fines lucrativos. Esta modalidad ofrece a la población planes de jubilación de diferentes tipos, que pueden ser individuales o colectivos.

Las entidades de Previsión Complementaria son reguladas y fiscalizadas por diferentes organismos del Gobierno. Las EFPC, por ejemplo, son reguladas por el Consejo de Gestión de la Previsión Complementaria (CGPC) y fiscalizadas por la Secretaría de Previsión Complementaria (SPC), ambas vinculadas al Ministerio de Previsión Social (MPS). Las EAPC, a su vez, son reguladas por el Consejo Nacional de Seguros Privados (CNPS) y fiscalizadas por la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP), órganos integrantes de la estructura del Ministerio de Hacienda.

Por último, debo resaltar que, en el ámbito de la Previsión Complementaria, el modelo cerrado se impone como hegemónico contando con más de 6,5 millones de participantes y un patrimonio acumulado del orden de 457.000 millones de reales.

Conceptos Básicos

A pesar de ser independientes, relaciones laborales y Previsión Social son conceptos que están íntimamente relacionados. Los estándares predominantes en el mercado laboral no determinan el tipo de previsión, pero influyen en su organización. La Previsión Complementaria, por ejemplo, construyó su base encima de las relaciones establecidas en las grandes empresas capitalistas con base en la producción en masa de bienes y servicios.

En Brasil, las empresas estatales y las multinacionales determinaron en gran medida el estándar que balizó la institucionalización de la Previsión Privada Complementaria. Básicamente, los fondos de pensión surgieron a partir de la voluntad de los empleados y de los empleadores que, por medio de una relación de coparticipación, constituían entidades sin fines lucrativos con el objetivo de administrar recursos originarios de la contribución de ambos para la formación de un patrimonio que, en el futuro, debería ser utilizado con la finalidad de pagar beneficios previsionales y, eventualmente, asistenciales.

La relación jurídica surgida en torno del patrimonio constituido con finalidad previsional específica, sea para administrarlo o para disfrutar de sus resultados, fue construida, en este primer momento, sobre el conjunto empleado participante, empresa patrocinadora, y Entidad Cerrada de Previsión Complementaria (EFPC). En general, los fondos de pensión reciben contribuciones de los participantes y del respectivo patrocinador, pudiendo eventualmente recibir contribuciones apenas de este último.

La técnica desarrollada para la construcción de cualquier sistema de previsión se basa en el principio de la capitalización, ya sea con base en la fuerza de trabajo o en el capital propiamente. El primer modelo tiene relación con el pacto intergeneracional, en el cual la generación futura, al ingresar en el mercado laboral, asume el cargo de la jubilación de la generación anterior. Aunque, en materia de Previsión Complementaria, la legislación apenas permite la capitalización con base en la acumulación de capital, que ocurre por medio de la acumulación de activos, que pueden ser inmobiliarios, títulos de la deuda y participaciones de acciones en el capital de empresas.

En relación al modelo de capitalización con base en la acumulación de activos, la técnica desarrollada permite la utilización de una gran diversidad de métodos, los cuales varían de acuerdo con el perfil de la masa de trabajadores asegurados. Si, por ejemplo, la edad promedio de los participantes es relativamente baja, el plan de previsión puede acumular recursos a una tasa más lenta al inicio y más acelerada al final, eso tanto para hacer el plan más atractivo a los más jóvenes, como para adecuarse a la capacidad de pago del grupo. En fin, el proceso de constitución de los activos que van a garantizar el pago de los beneficios podrá ocurrir en la proporción y en la velocidad que fuere más adecuada a los intereses y a la capacidad financiera de los contribuyentes, manteniéndose la compatibilidad necesaria para mantenimiento del equilibrio entre período y nivel de contribución con relación al valor y período de recibimiento de los beneficios.

En este sentido, la modalidad del plan, si Beneficio Definido (BD), Contribución Definida (CD) o Contribución Variable (CV), a grosso modo, no interfiere directamente en el proceso de acumulación de activos, cuando más puede indicar una estrategia específica para ello. En la práctica, las modalidades BD, CD y CV se refieren a la relación jurídica que se establece entre el participante y el plan de beneficios, por intermedio de una EFPC específica. En el primer caso, el participante contrata un valor cierto de beneficio por plazo incierto de pago, al paso que, en el segundo, son contratados valor y plazo ciertos de contribución, y el beneficio dependerá del desempeño de los rendimientos, pudiendo ser mayor o menor que lo establecido como meta. En el caso de la modalidad CV, existe una combinación de que mezcla características de contribución definida en la fase de acumulación de los recursos y de beneficio definido en la fase de pago de los beneficios. La diferencia fundamental

entre las modalidades consiste en la forma jurídica de atribuirse responsabilidad en el caso de desequilibrio entre la fase de acumulación y la de pago de los beneficios.

La administración del patrimonio de los participantes de planes de beneficios queda a cargo de Entidades Cerradas de Previsión Complementaria (EFPC), sin fines lucrativos, constituidas específicamente para esta finalidad, la cual es cumplida, inclusive, con la actuación directa de representantes indicados por los participantes activos y asistidos. El sistema complementario cerrado administra sus recursos de forma descentralizada y, por consiguiente, más próxima de los beneficiarios directos y con la participación de los interesados, hecho que contribuye a reducir los costos administrativos y los problemas relacionados con el fraude.

Las Innovaciones

Desde 1998, el sistema de Previsión viene pasando por un proceso de reestructuración. Primero, la Previsión Complementaria pasó a constituir uno de los pilares de la Previsión Social. Posteriormente se expandió el acceso del régimen complementario a la casi totalidad de los trabajadores de la iniciativa privada, y, por último, fue extendido también a los servidores públicos. No obstante, el marco jurídico de la nueva Previsión Complementaria fue fijado con la edición de la Ley Complementaria nº 109, del 29 de mayo de 2001. Con esa norma, el régimen complementario brasileño no apenas se adecuó a las modernas reglas introducidas hace mucho tiempo en los países más desarrollados, como también innovó en muchos otros sentidos.

Inicialmente, cabe llamar la atención para la evolución conceptual ocurrida en el mutualismo característico de los fondos de pensión. En los primordios, el mutualismo era, por así decirlo, poco solidario, ya que para recibir el beneficio

previsional era necesario estar vivo y quien muriese antes de habilitarse perdería por completo cualquier derecho sobre los recursos del fondo. Posteriormente, el concepto adquirió nuevos contornos, con la incorporación de los beneficios de riesgo, evolucionando para una especie de mutualismo restringido. Esta segunda situación perduró hasta la edición de la Ley Complementaria 109/2001, cuando el mutualismo dejó de ser en relación al plan y pasó a ser en relación al sistema.

El mutualismo limitado a los planes presentaba el gran inconveniente que justamente cuando el individuo más necesitaba de la solidaridad era cuando el mutuo le era más desfavorable. La pérdida del vínculo laboral, y la consecuente desvinculación del plan, imputaba, en general, grandes pérdidas al trabajador saliente, en favor de los demás que permanecían. La rotatividad, a su vez, se constituía como un elemento responsable de bajar los costos de los planes para los contribuyentes. Muchos planes constituidos en la modalidad Beneficio Definido (BD) aparentemente se volvían más favorables a los participantes exactamente porque se basaban en las ganancias que la colectividad obtendría con las pérdidas individuales. Otro factor que contribuyó a crear la falsa impresión de que los planes BD eran más ventajosos se deriva del hecho de que los patrocinadores cubren el déficit eventualmente existente. Sin embargo, esa situación se dio en un contexto en que solamente el patrocinador dirigía la EFPC, sin representación de los participantes. Con la introducción de la Ley Complementaria 109/2001, los eventuales *déficits* de los planes en las modalidades Beneficio Definido y Contribución Variable deben ser cubiertos de forma proporcional entre el patrocinador y el participante. En relación a los planes constituidos en la modalidad Contribución Definida, conceptualmente no hay *déficit*, porque cualquier desequilibrio, para más o para menos, refleja directamente sobre el valor del beneficio.

Conforme visto anteriormente, ambas modalidades presentan puntos favorables y otros desfavorables. En el caso del Beneficio Definido, las principales ventajas consisten en, por un lado, asegurar de antemano al participante, cuando reúna las condiciones para la adquisición del derecho, valor cierto de beneficio, y, por otro, ya traer en sus reglas la forma de resolver un eventual déficit, involucrando obligatoriamente a la patrocinadora. En contrapartida, la desventaja es que periódicamente el valor de las parcelas mensuales de contribución puede ser reajustado, teniendo por base el desempeño de los rendimientos. En relación a la Contribución Definida, las ventajas se derivan, en primer lugar, del hecho que por no asegurar un valor exacto de beneficio, el participante se vuelve un fiscal potencial para acompañar los rendimientos y forma de aplicación de los activos, y, en segundo lugar, no modificar la planificación financiera del participante en relación al valor de su contribución, que es siempre fijo, lo que no le impide hacer contribuciones extraordinarias. Pesan contra esta modalidad de plan básicamente dos aspectos, el primero tiene relación con el hecho de no comprometer al patrocinador con eventuales *déficits*, lo que no le prohíbe de hacer contribuciones voluntarias a favor de los participantes, y, el segundo, se refiere a la incertidumbre en cuanto al valor del beneficio, la cual no constituirá sorpresa para el participante, caso este haga el seguimiento sistemático de la evolución de su plan de beneficios. En la modalidad de Contribución Variable, el participante tiene la ventaja de la Contribución Definida en la fase de acumulación de los recursos y de haber la posibilidad de convertir al montante acumulado en Beneficio Definido en la fase de percepción del beneficio, asumiendo la obligación de cubrir, junto con el patrocinador, eventual *déficit* que pueda ocurrir.

Los institutos previstos en la Ley Complementaria nº 109/2001 constituyen un gran avance para el régimen complementario, igualando el sistema brasileño a la práctica que hace mucho tiempo fue emprendida en los países más desarrollados. El Beneficio Proporcional Diferido, la Portabilidad, el Rescate y el “Autopatrocinio” constituyen un conjunto de reglas mínimas que los planes deben contemplar con miras a asegurar y proteger el derecho de los participantes dentro de la nueva filosofía del sistema, hoy mucho más solidario y accesible a la mayoría de los trabajadores.

Instituidor – La Previsión Asociativa

La mayor innovación introducida por la Ley Complementaria nº 109/2001, sin embargo, consistió en la creación de la figura del Instituidor de planes previsionales dirigidos a asociados de sindicatos y entidades de clase y sectorial, con base en la identidad de grupo existente. A pesar de que otros países ya poseen planes con base en este vínculo, el caso brasileño es peculiar y, en muchos sentidos, representa una innovación. En los planes de instituidores no existe la figura del patrocinador, es decir, el participante es el único responsable por su costeo y, por eso, todos los planes deberán ser constituidos en la modalidad Contribución Definida. Sin embargo, la norma faculta al empleador contribuir, sin vincularse al plan, en nombre de sus respectivos empleados. Otra situación también reglamentada tiene relación con la gestión del patrimonio, la cual obligatoriamente deberá ser subcontratada. Todos los cuidados jurídicos y técnicos fueron puestos en práctica para que las asociaciones y entidades clasistas y sectoriales sean un instrumento para fortalecer la Previsión Complementaria y que ésta sea un instrumento para consolidar relaciones laborales armónicas.

La posibilidad de tornar la Previsión Complementaria Cerrada accesible a los trabajadores en general, por medio del vínculo asociativo, engendró una estructura compatible y complementaria a la tradicional estructura constituida a partir de los planes patrocinados. Tradicionalmente, las industrias se organizan por sector de actividad económica, de forma que dentro de un mismo sector es posible encontrar varias actividades especializadas, desde el ejecutivo hasta el operario. De esta forma, los planes de beneficios dirigidos a los grupos ocupacionales, con base en el vínculo laboral, son diseñados de manera que acomoden la estructura vertical característica de cada sector económico, abarcando actividades, aunque distintas, correlacionadas y complementarias entre sí.

El régimen complementario con base en el vínculo asociativo, a su vez, está concebido de forma horizontal, pasando, en muchos casos, por más de un sector económico, pero siempre dentro de la misma área de especialización, como, por ejemplo, los metalúrgicos y los ingenieros, entre otros. Desde el punto de vista conceptual y jurídico, el modelo brasileño de Previsión Complementaria está completo, faltando desarrollarlo en algunos aspectos e integrar más su estructura institucional.

Actualmente la previsión asociativa cuenta con 249 instituidores, entre sindicatos, consejos de profesionales y otras entidades clasistas; que están distribuidos en 45 planes instituidores operados por 24 fondos de pensión. La Previsión Complementaria entra definitivamente en la agenda de los principales líderes sindicales de este país, cumpliéndose más un punto importante del Programa de Inclusión Social del gobierno del presidente Lula.

Retrospectiva y Perspectivas de la Previsión Complementaria

Con base en diversos escenarios coyunturales de la situación socioeconómica del país para los próximos años, el Ministerio de Previsión Social dio inicio a una serie de preparativos para ofrecer mecanismo de protección social a tantos cuantos fueren los trabajadores que puedan optar por esta modalidad de política pública. En relación a la Secretaría de Previsión Complementaria, fue establecido un conjunto de acciones con miras para que el mayor número posible de trabajadores dispongan de un sistema de Previsión Complementaria seguro, ágil, transparente, amigable, informativo y confiable, con una actuación efectiva y permanente del poder público en la defensa incondicional de los participantes. Como materia prima para otras acciones de gobierno, la Previsión Complementaria deberá retribuir con un volumen expresivo de ahorro propio y de largo plazo, imprescindible para contribuir al desarrollo económico y social de forma independiente y sostenible.

Como había una distancia muy grande entre la estructura institucional existente y aquella realmente necesaria para hacer frente a las nuevas orientaciones políticas, y considerando la escasez de recursos financieros y humanos, la Secretaría de Previsión Complementaria dio inicio a una acción de emergencia, sin embargo emprendida de forma metódica y criteriosa, para optimizar la aplicación de los recursos disponibles. Inicialmente, se separaron – conceptualmente las atribuciones del ente regulador, a cargo del Consejo de Gestión de la Previsión Complementaria (CGPC), de las del ente fiscalizador, ejercidas por la Secretaría de Previsión Complementaria (SPC). Ambos fueron valorizados y fortalecidos para el desempeño de sus atribuciones. El CGPC, con estructura más compendiada y representativa,

ganó agilidad y logró reglamentar situaciones que hace años venían arrastrándose por falta de definición política.

La SPC concentró esfuerzos en las siguientes líneas de acción: fortalecer el sistema cerrado de Previsión Complementaria, fomentar la creación de los planes de beneficios (patrocinados y de previsión asociativa), acompañar la definición de las reglas para la Previsión Complementaria del servidor público, establecer colaboración con los actores que integran el sistema, definir nuevos conceptos de supervisión y desarrollar sistema de monitoreo continuo de fiscalización de los planes de previsión.

Como medida de fortalecimiento del sistema, la SPC, en conjunto con el CGPC, promovió la reglamentación de puntos cruciales para volver el sistema más atractivo y viable para el conjunto de interesados. Entre otras medidas, cabe además resaltar el empeño en el sentido de dotar a la secretaría de una estructura técnica más especializada y ágil para facilitar y reducir el tiempo de tramitación de las más diversas demandas que dan entrada diariamente en el protocolo.

Vale resaltar con especial atención el esfuerzo emprendido con el objetivo de establecer alianzas con los actores del sistema complementario. Considerando la gobernanza de las EFPC, que, además del Consejo Deliberativo y de la Dirección Ejecutiva, comprende un Consejo Fiscal con atribuciones de control interno, la SPC ha buscado, por medio de varias acciones, establecer relación de proximidad con los consejeros, con la finalidad de integrar el control externo, a cargo del ente fiscalizador del sistema, y el control interno, que tiene entre sus cuadros a representantes de los participantes.

En relación a la supervisión, la Secretaría está desarrollando mecanismos de seguimiento continuo y permanente de las Entidades Cerradas de Previsión Complementaria, para conocer con la debida antecendencia situaciones en que la orientación del ente fiscalizador pueda volverse imprescindible para el correcto cumplimiento de la legislación. Además de acompañar permanentemente la vida de las EFPC, la SPC está promoviendo un refuerzo en su cuadro de personal responsable por la fiscalización *in situ* de los planes de beneficios.

La agenda de la Secretaría de Previsión Complementaria para los fondos de pensión se basa en algunos ejes fundamentales, que en la búsqueda por resultados más efectivos, fueron divididos, con el propósito de facilitar la comprensión sobre las áreas de actuación de la SPC. El primero de ellos consiste en la organización y funcionamiento del ente fiscalizador de las entidades cerradas de Previsión Complementaria, el cual incluye, entre otros, la creación de la Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria, la PREVIC autarquía de fiscalización autónoma, estable con independencia financiera administrativa y cuadros de personal propios especializados, en el fortalecimiento del cuadro de personal de la SPC y en la implantación del nuevo portal de informaciones de la SPC.

El segundo punto se refiere a la consolidación de los fundamentos para el establecimiento de la Supervisión Basada en Riesgos, que conducirá al ente fiscalizador a la realización de métodos de fiscalización más modernos y alineados con las mejores prácticas internacionales dictadas por la Organización Internacional de Supervisores de Previsión Privada (IOPS).

El tercer punto se refiere al fomento a la educación financiera y previsional como una de las principales líneas

de actuación de la Secretaría de Previsión Complementaria para el año 2008. Serán incentivadas prácticas educativas para los participantes, asistidos y beneficiarios de los planes de beneficios, para la estructura organizativa de las EFPC y para la población brasileña en general.

El cuarto y último eje consiste en la revisión de los procedimientos contables de las entidades cerradas de Previsión Complementaria y tiene por finalidad reforzar la transparencia, dando mayor visibilidad a los registros de las operaciones financieras y actuariales, y permitiendo el adecuado asentamiento de dichas informaciones.

Ante lo expuesto, las perspectivas para el año actual son bastante animadoras. No obstante, se espera dar continuidad al trabajo que ya viene siendo llevado a cabo, profundizando y diversificando las acciones ya desarrolladas, teniendo como metas principales el fortalecimiento del sistema de previsión, la expansión de los planes de instituidores y la supervisión intensiva sobre los planes de beneficios. La previsión complementaria de los servidores públicos, ahora que la Constitución Federal ha establecido sus reglas básicas, será, este año, objeto de una acción específica de la secretaría con miras a organizar una estructura compendiada, integrada y, desde el inicio, equilibrada.

Ministério da
Previdência Social

