## Conferencia Interamericana de Seguridad Social



Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

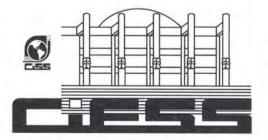
Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.



# Revista CIESS

4/5
JULIO
2003

Publicación semestral



CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

40 años al servicio de la seguridad social en América

Revista CIESS®

## El proceso de reformas en Brasil: reformulación del seguro: principales puntos aprobados en la Cámara de los Diputados\*

El texto de la Reformulación del Seguro fue encaminado al Senado Federal en finales del mes de agosto, incorporando las modificaciones aprobadas en la Cámara de los Diputados, después de cuatro meses de intensas discusiones y de gran interés por parte de la población.

Los cambios incorporados al texto original fueron evaluados de manera positiva por el Ministerio del Seguro Social. Las propuestas centrales, como el uso de los sueldos-de-contribución para el cálculo de los beneficios, el

<sup>\*</sup> Información proveniente del Ministerio da Previdencia Social del Brasil, y en particular del "Informe de Previdencia Social", de responsabilidad de la Secretaría de Previdencia Social (Coordinación General de Estudios del Seguro Social). Agosto de 2003.

reductor para jubilaciones precoces, la disminución de los supersueldos, la contribución acerca de las percepciones de inactivos y pensionistas, el aumento del límite del seguro para los trabajadores de la iniciativa privada y la posibilidad de creación de sistemas complementares, fueron mantenidas por los legisladores, reconociendo, de esta manera, la razón de las alteraciones constitucionales sugeridas por el Poder Ejecutivo.

Sobre el punto de vista social, el Gobierno Federal viene cumpliendo con su promesa política, al proponer para el sistema del Seguro Social brasileño reglas más justas e isonômicas entre los trabajadores celetistas –funcionarios cuyo vínculo de trabajo es regido por la consolidación de las leyes del trabajo- y los servidores públicos estatutarios. La sociedad claramente reconoció en la Reformulación del Seguro Social la posibilidad de disminución de algunas de las inaceptables desigualdades entre los brasileños y, por eso, apoyó de manera mayoritaria las propuestas sometidas a la Cámara de los Diputados.

El presente artículo consolida los principales puntos del texto de la Reformulación del Seguro Social aprobados en la Cámara de los Diputados, de manera a subsidiar la discusión en el Senado Federal.

El proyecto de Reformulación que empieza a ser discutido en el Senado no representa apenas la posición del Poder Ejecutivo, pero sí el resultado de un proceso de diálogo entre la sociedad, gobierno y parlamentares, esta composición es fundamental para la credibilidad de cualquier reformulación estructural.

#### Principales cambios propuestos por la Reformulación del Seguro Social

## a) Cambio de la base de cálculo de los beneficios

Por las reglas actuales, los servidores estatutarios tienen como valores de referencia para jubilaciones la última remuneración de su puesto efectivo. El gran problema de esa sistemática es que los valores de los beneficios no guardan relación con la vida contributiva del servidor, lo que llevó a desequilibrios financieros y actuariales de los sistemas del seguro. De manera a corregir tal distorsión, el texto de la Reformulación del Seguro Social propuesto por la Cámara de los Diputados establece como regla general la utilización de los sueldos-de-contribución del servidor tanto del Régimen General del Seguro Social cuanto en los Regímenes Propios de Seguro Social de los Servidores. Como regla específica, el texto actual aprobado en la Cámara de los Diputados concede a los actuales servidores que aún no completaron los requisitos para la jubilación el derecho a jubilarse por las reglas de cálculo similares a las actuales, desde que cumplidos los requisitos descritos en la tabla a seguir.

#### b) Límite para jubilaciones y pensiones

Por la regla actual, los servidores públicos estatutarios tienen como límite de sus ganancias de jubilación o pensión la última remuneración percibida en su puesto efectivo. La propuesta aprobada en la Cámara de los Diputados mantienen aquél límite. Sin embargo, para los futuros servidores, desde que ingresen después de la institución del régimen complementar del seguro, habrá también otro límite a ser respetado que es el límite del Régimen General del Seguro Social (RGPS), propuesto en R\$ 2,400.00.

Revista CIESS 80 69

#### CAMBIO DE LA BASE DE CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Servidores actuales con derecho adquirido		DERECHO ADQUIRIDO MANTENIMIENTO DE LA REGLA ACTUAL
Servidores actuales sin derecho adquirido	Los valores de las jubilaciones tienen como base de cálculo la última remuneración del servidor en su puesto efectivo.	En el caso de las jubilaciones, su valor tendrá como referencia la remuneración del puesto efectivo en que fueren concedidas, desde que el servidor tenga 60/55 años de edad y 35/30 años de contribución (hombre/ mujer), además de 20 años de efectivo ejercicio en el servicio público, 10 años en la profesión y 5 años de efectivo ejercicio en el puesto de referencia. En los demás casos de jubilación, vale la regla de la proporción intermediaria de los sueldos-de-contribución.
Futuros servidores		Valor de referencia de las jubilaciones tendrá como base las contribuciones del servidor en cualquier régimen.

### LÍMITE PARA JUBILACIONES Y PENSIONES

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Servidores actuales y sus dependientes*	El valor máximo de las jubilaciones y de las pensiones no puede exceder a remuneración del servidor en el puesto efectivo que sirvió de referencia para la concesión del benefício.	Valor de las jubilaciones y pensiones no puede exceder la última remuneración del servidor en su puesto efectivo
Futuros servidores y sus Dependientes		Valor de las jubilaciones y pensiones no puede exceder la última remuneración del servidor en su puesto efectivo y el límite de Régimen General de Seguro Social (RGPS), cuando existe régimen complementar.

<sup>\*</sup> Vale esta regla para los futuros servidores que ingresaren en el servicio público antes dela institución del régimen del seguro complementar.

#### c) Seguro Social Complementar para los Servidores Públicos

Por las reglas constitucionales vigentes, los Regímenes Propios del Servicio Social de los Servidores (RPPS) sólo pueden establecer límites para los beneficios de sus servidores si instituyeren sistema complementar de seguro social. Tal institución sólo es posible mediante la aprobación de la ley complementar que trate del asunto. A partir de eso, los futuros servidores poseerán limitación de sus beneficios al límite del RGPS, siendo, que este límite podrá ser aplicado a los actuales servidores, desde que éstos opten por la adhesión al régimen.

De la misma manera, la PEC/SF 67/2003 faculta a los actuales servidores la adhesión a un régimen complementar de seguro. Las grandes diferencias entre la norma actual y la propuesta son la forma y la competencia para la proposición del régimen, y la naturaleza de los fondos. En relación a la forma y la competencia, la iniciativa para la creación del sistema complementar tiene que ser del Poder Ejecutivo de cada ente federativo, que encaminará proyectos de ley ordinaria al Poder Legislativo respectivo. Cuanto a la naturaleza, los fondos de servicio complementar serán cerrados, públicos y serán establecidos sobre a forma de contribución definida, o sea, el valor de los beneficios dependerá de la rentabilidad obtenida por el fondo durante el período de acumulación del asegurado.

#### SEGURO SOCIAL COMPLEMENTAR PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Servidores actuales con derecho adquirido	La creación de sistema de	DERECHO ADQUIRIDO MANTENIMIENTO DE LA REGLA
Servidores actuales sin derecho adquirido*	seguro complementar para los servidores públicos es facultativa y también requisito para la institución de límite igual al del RGPS para los valores de los beneficios. A los ingresantes en el servicio público antes de la institución del servicio complementar, la filiación al régimen es facultativa. El cuadro regulador requiere Ley Complementar.	A adhesión al límite del RGPS es el seguro complementar es facultativo.
Futuros servidores		El ingreso en el servicio público después de la institución del régimen de seguro complementar, que será realizado por intermedio de entidades cerradas de seguro complementar, de naturaleza pública, y beneficios de contribución definida, se sujetará el servidor a la incidencia del límite de seguro del RGPS. La adhesión al sistema de seguro es facultativa.

<sup>\*</sup> vale esta regla para los futuros servidores que entraren en el servicio público antes de la institución de régimen de seguro complementar.

Revista CIESS® 71

#### d) nuevo cálculo del valor de las pensiones

Las pensiones generadas sobre las reglas actuales tienen garantizada la integridad, o sea, serán iguales a las percepciones del servidor fallecido o igual a las percepción a que tendría derecho el servidor en actividad en la fecha de su fallecimiento. Sin embargo, esa regla no lleva en consideración que el concepto de seguro prevé la protección de la renta per cápita familiar, hecho que torna razonable la limitación del beneficio a valores inferiores a los recibidos por el servidor aún vivo.

La Reformulación del Servicio Social garantiza a las personas con derecho adquirido a percepción de pensión por las reglas actuales. Sin embargo, aquellas que aún no llenaron los requisitos para uso propio o de pensión, será establecida una nueva regla. Tal regla garantizará, para los dependientes de los servidores fallecidos que percibian hasta el límite de beneficios del RGPS, la integridad de la pensión. De esa manera, se estará garantizando a amplia mayoría de los dependientes de servidores la integridad de las pensiones, o sea, el cambio constitucional propuesto no afectará a estas personas. En el caso de los servidores fallecidos con rentas superiores al límite del RGPS, sus pensiones generadas serán íntegras hasta R\$ 2,400.00, acrecentándose 70% de los valores de las percepciones o remuneraciones que excedan a ese límite.

#### NUEVO CÁLCULO DEL VALOR DE LAS PENSIONES

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Actuales dependientes con derecho adquirido a pensión*  Actuales dependientes sin derecho adquirido a pensión**	El valor de las pensiones será igual a las percepciones del servidor fallecido o igual a las percepciones a que tendría derecho el servidor en actividad en la fecha de su fallecimiento.	Valor de las pensiones será igual a las percepciones del servidor fallecido o del valor de las percepciones a que tendría derecho el servidor en actividad en la fecha de su fallecimiento.  Valor de las pensiones será igual a las percepciones del jubilado fallecido o a remuneración del servidor activo fallecido, hasta el límite de R\$ 2,400.00, acrecentado de 70% de la parte excedente a este límite.

<sup>\*</sup> Engloba los dependientes del asegurado/ jubilado que llenaren los requisitos para pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

<sup>\*\*</sup> Vale la regla para los dependientes del asegurado/ jubilado que no completaren los requisitos para pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

# e) Jubilaciones por tiempo de contribución (regla de transición)

Las jubilaciones por tiempo de contribución pueden ser requeridas a los 53/48 años de edad, con un tiempo de contribución de 35/30 años (hombres/ mujeres), acrecido de un porcentaje de 20% sobre o tiempo de contribución que faltaba para alcanzar el límite de contribución en 15/12/1998. Para los servidores que ingresaron en el servicio público a partir de 16/12/1998, esta forma de jubilación solamente puede ser requerida a los 60/55 años (hombres /mujeres) respectivamente 35/30 años de contribución.

Por las nuevas reglas, la elegibilidad para el beneficio continua la misma. Sin embargo, habrá un abatimiento para aquellas personas que se jubilaren en edades inferiores a 60/55 años (hombres /mujeres). Si el servidor completa los requisitos para este tipo de jubilación hasta 2005, el abatimiento será de 3.5% por año de anticipación en relación a las edades de 60/55 años (hombres/ mujeres). En el caso de completar los requisitos a partir del 2006, el abatimiento será del 5% por año de anticipación. La percepción será calculada por el promedio de los sueldos-de-contribución.

## JUBILACIONES POR TIEMPO DE CONTRIBUCIÓN (REGLA DE TRANSICIÓN)

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Actuales servidores activos con derecho adquirido*		DERECHO ADQUIRIDO MANTENIMIENTO DE LA REGLA
Actuales servidores sin derecho adquirido (ingreso antes de 16/12/1998)**	Puede ser requerida por los servidores que ingresaron en el servicio público antes de 16/12/1998, y tendrán valores íntegros, desde que el servidor tenga como mínimo 53 años de edad y 35 años de contribución, para hombres, o 48 años de edad y 30 años de contribución, para mujeres, además de un acrecentamiento del 20% en el tiempo de contribución que faltaba para completar el mínimo	Puede ser requerida después de cumplidos los requisitos mínimos de edad y tiempo de contribución con un porcentaje del 20% y teniendo como referencia los sueldos-de-contribución. Sin embargo, habrá un descuento del 3.5% por año de anticipación en relación a las edades de 60 años, para hombre, y 55 años, para mujer, en caso de que el servidor complete los requisitos para jubilación hasta diciembre del 2005. Cumplidos los requisitos a partir de enero del 2006, el descuento por año de anticipación será del 5%.
Futuros servidores y actuales servidores activos (ingresos posteriores a 16/12/1998)	faltaba para completar el mínimo necesario, contado a partir del 15/12/1998 (EC 20/98).	NO EXISTE REGLA DE TRANSICIÓN (vale la regla general para jubilados voluntaria: a) 60 años de edad y 35 de contribución, para hombre, o 55 años de edad y 30 de contribución, para mujer; b) 65 años de edad, para hombre, o 60 de edad, para nujer, con percepciones proporcionales al tiempo de contribución; o la jubilación automática a los 70 años de edad)

<sup>\*</sup> Engloba los servidores activos que completen los requisitos para jubilación hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

<sup>\*\*</sup> Vale la regla para los servidores activos que no completaren los requisitos para jubilación hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

Revista CIESS 20 73

# f) Contribución sobre jubilaciones y pensiones

La propuesta de contribución del seguro social sobre jubilaciones y pensiones fue hecha como forma de tornar los regímenes propios del seguro más sólidos entre sus participantes. En un escenario donde las contribuciones hechas al sistema no consiguen cubrir gran parte de los gastos con beneficios, no es justo que apenas los actuales asegurados y el Ministerio de Hacienda asuman con el pago de jubilados y pensionados. Las reglas actuales de concesión de jubilaciones y pensiones beneficiaron mucho a los actuales beneficiarios, en detrimento del sostenimiento de todo el sistema, de la disminución de la

remuneración de los servidores activos y de la reorientación de gastos públicos.

La contribución sobre jubilaciones y pensiones, sin embargo no afectará a las personas con beneficios menores. De la misma manera que el sostenimiento del sistema debe de ser garantizado, la renta de las personas con menor poder económico también lo debe de ser. En los Estados y Municipios, apenas las partes remuneratorias superiores a 50% del valor del límite de RGPS (R\$ 1,200.00) sufrirán incidencia de contribución de seguro social. Para los servidores del gobierno federal, esa parte será igual a 60% del valor del límite del RGPS (R\$ 1,440.00).

#### CONTRIBUCIÓN SOBRE JUBILACIONES Y PENSIONES

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Actuales jubilados y pensionistas, y personas con derecho adquirido	No incide contribución del seguro social sobre las jubilaciones y pensiones	Incidirá contribución del seguro social sobre los valores de las jubilaciones y pensiones que ultrapasen 50% del valor del límite RGPS, en el caso de los Estados, DF y Municipios. En el caso de los servidores del gobierno federal, la desobligación será limitada a 60% del valor del límite del RGPS.
Dependientes y servidores actuales sin derecho adquirido, y futuros servidores**		Incidirá contribución del seguro social sobre los valores de las jubilaciones y pensiones que ultrapasen el valor de R\$ 2,400.00

<sup>\*</sup> Engloba los servidores activos o dependientes del asegurado/ jubilado que completen los requisitos para jubilación o pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

<sup>\*\*</sup> Vale la regla para los servidores activos o dependientes del asegurado/ jubilado que no completaren los requisitos para jubilación o pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

# g) Aplicación del límite remuneratorio general

A pesar de norma constante de la Constitución Federal, la limitación de las remuneraciones, subsidios, jubilaciones y pensiones en el servicio público es actualmente inaplicable. De manera a dar eficacia al límite remuneratorio general, terminándose de esta manera con los supersueldos, la PEC/SF n°67/2003 propone la creación de un valor máximo nacional, limitado a los subsidios del Ministro del Supremo Tribunal Federal, y sublímites estaduales, distritales y municipales. Dentro de los entes estaduales y distritales los sublímites aún son divididos por categorías, como puede ser visto en la tabla a seguir.

#### h) Paridad entre activos e inactivos/ pensionistas

Hoy, los criterios de reajuste de las percepciones de los servidores y pensionistas sigue la regla de la paridad, o sea, siempre que haya reajuste concedido a los servidores activos, este aumento será extendido a las jubilaciones y pensiones. La PEC/SF n° 67/2003 mantiene la paridad para los actuales jubilados, pensionistas y personas con derecho adquirido. Además, garantiza también a los actuales servidores, en forma a ser definida en la ley, siempre que ocurra modificación de la remuneración de los servidores activos, habrá, en la misma fecha, revisión proporcional de las percepciones de jubilaciones, desde que estos

#### APLICACIÓN DE LÍMITE REMUNERATORIO GENERAL

	Regla Actual	Redacción de la Cámara
Servidores públicos federales	Los valores recibidos por los servidores públicos, como	Subsidio de Ministro del STF
	también las jubilaciones y pensiones, no podrán exceder el subsidio mensual de los Ministros del Supremo	PODER EJECUTIVO Subsidio del Gobernador
Servidores públicos sstaduales y distritales	Tribunal Federal (actualmente inaplicable)	PODER LEGISLATIVO Subsidio mensual de los Diputados Estaduales o Distritales
		PODER JUDICIARIO, MINISTERIO PÚBLICO Y DEFENSORIA PÚBLICA Subsidio del Desembargador del tribunal de justicia, limitado a 90.25% del subsidio de Ministro del Supremo Tribunal Federal
Servidores públicos municipales		Subsidio del Presidente Municipal

Revista CIESS 20 75

servidores se jubilen cumpliendo las reglas de edad, tiempo de contribución y carencias en el servicio público, en la carrera y en el puesto discriminadas en la próxima tabla.

Para los futuros servidores y actuales servidores sin derecho adquirido que vengan a jubilarse sin el cumplimiento de los requisitos mencionados anteriormente, vale la regla del mantenimiento del poder real de compra del beneficio. Tal medida es técnicamente justificable, pues la gran función de los beneficios del seguro social es el mantenimiento de la renta del trabajador cuando del alejamiento de su vida laboral. Así, mantener el poder de compra del beneficio del servidor es un principio que debe ser rígidamente cumplido en un sistema de seguro social, que, sobre la paridad, no ocurrió en los últimos años, visto que, para la mayor parte del funcionalismo público los aumentos concedidos fueron reducidos en relación a la inflación verificada.

#### PARIDAD ENTRE ACTIVOS E INACTIVOS/ PENSIONISTAS

	Regla Actual	Redacción Final de la Cámara
Actuales jubilados y pensionistas, y personas con derecho adquirido*	g	Las percepciones de jubilaciones y pensiones poseen los mismos criterios de revisión de la remuneración de los servidores en actividad (PARIDAD)
Servidores actuales sin derecho adquirido	Las percepciones de jubilaciones y pensiones poseen los mismos criterios de revisión de la remuneración de los servidores en actividad	Cuando lleguen a la inactividad o generen pensión, queda asegurado el reajuste de los beneficios para preservarles, en carácter permanente, el valor real, conforme criterios establecidos en ley. En el caso de aquellos que cumplen los requisitos para la jubilación íntegra (60/55 años de edad + 35/30 años de contribución (hombre/ mujer) + 20 años de efectivo ejercicio en el servicio público + 10 en la carrera + 5 años de efectivo ejercicio en el puesto de referencia), vale la regla de la PARIDAD, en la forma de la ley.
Dependientes sin derecho adquirido y futuros servidores		Cuando lleguen a la inactividad o generen pensión, queda asegurado el reajuste de los beneficios para preservarles, en carácter permanente, el valor real, conforme criterios establecidos en ley.

<sup>\*</sup> Engloba los servidores activos o dependientes del asegurado/ jubilado que completan los requisitos para jubilación o pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

<sup>\*\*</sup> Vale la regla para los dependientes del asegurado/ jubilado que no completen los requisitos para jubilación o pensión hasta la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional propuesta.

#### i) Otras propuestas

En relación al texto original de la Reformulación del Seguro Social (PEC/CD n° 40/2003), vale destacar la manutención de las siguientes medidas:

- AUMENTO DEL LÍMITE DEL RGPS: la propuesta prevé una ampliación en el límite de los beneficios del RGPS, pasando de los actuales R\$ 1,869.34, para R\$ 2,400.00, lo que va a contemplar alrededor de 3.6 millones de trabajadores afiliados al INSS;
- ABONO DE PERMANENCIA: será concedido abono con valor igual a la contribución al Servicio Social para aquellos servidores que pueden jubilarse con edades de 60/55 años o 53/48 años en la regla de transición (hombres/mujeres), pero que opten permanecer en actividad después del cumplimiento de los requisitos para jubilación. Ese abono será concedido hasta los 70 años de edad, cuando el servidor será obligatoriamente jubilado;
- INSTITUCIÓN DEL PERCENTUAL MÍNIMO DE CONTRIBUCIÓN PARA ESTADOS Y MUNICIPIOS: Estados y Municipios no podrán tener cálculo de contribución del servicio social inferiores a las practicadas por el Gobierno Federal. Hoy, caso ya vigorase la regla, Estados y Municipios no podrían tener contribución inferior a 11% a ser aplicada a sus servidores civiles regularizados;

 LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE RÉGIMEN PROPIO Y UNIDADES GESTORAS: vedase la posibilidad de existencia de un régimen propio del seguro social poseer más de una unidad gestora. Esta regla va a favorecer la administración del RPPS y el establecimiento de parámetros que garantiza el equilibrio financiero y actuarial del sistema.

Además de esas medidas originarias mantenidas en el texto encaminado al Senado Federal, la Cámara de los Diputados incluye nuevas medidas, con destaque para:

- SISTEMA ESPECIAL DE INCLUSIÓN DE SERVICIO SOCIAL DE TRABAJADORES DE BAJO PRESUPUESTO: este nuevo sistema, a ser establecido en ley, garantizará a los trabajadores de bajo presupuesto un tratamiento especial en el seguro social, dando a ellos o a sus dependientes, cuando completen los requisitos para la obtención del beneficio, una percepción de un sueldo mínimo;
- SEGURO CONTRA ACCIDENTES DE TRABAJO: consolida el RGPS como responsable por la cobertura de los beneficios relacionados con accidentes de trabajo.



