

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios 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.

# 41



## Aniversario

### 1963–2004

## Conferencia Magistral Conmemorativa

# “La reforma previsional en Brasil y los retos pendientes”

Dr. Helmut Schwarzer

31 de mayo de 2004



El CIESS es el órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

41<sup>o</sup>



Aniversario  
1963 - 2004

Conferencia Magistral Conmemorativa

“La reforma previsional en Brasil  
y los retos pendientes”

Dr. Helmut Schwarzer

31 de mayo de 2004

BIBLIOTECA DEL C.I.E.S.S.

El C.I.E.S.S. es el órgano de docencia, capacitación e investigación de la  
Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

## Contenido

<b>Palabras de bienvenida del Dr. Luis José Martínez Villalba, Director del CIESS, en ocasión de celebrarse el 41° Aniversario del CIESS el 31 de mayo de 2004</b>	5
<b>Conferencia Magistral Conmemorativa “La reforma previsional en Brasil y los retos pendientes”</b> Dr. Helmut Schwarzer	11
<b>Figuras</b>	33
Figura No. 1. Estructura del sistema previsional de Brasil	35
Figura No. 2. Adultos mayores de 60 años o más que reciben jubilación o pensión de viudas o que siguen contribuyendo para algún régimen -1992 a 2002 (En %) -	
Figura No. 3. Previsión y pobreza en Brasil - 1999 -	36
Figura No. 4. Brasil; panorama de la protección previsional de la población ocupada (16-59 años)	
Figura No. 5. Compromisos del Programa de Gobierno del Presidente Lula	37
Figura No. 6. Evolución de la cantidad de prestaciones pagadas (1996 a 2004) en millones de prestaciones - promedio Enero-abril de cada año	

Figura No. 7.	Evolución de la recaudación neta, de los gastos con prestaciones previsionales y del resultado previsional del régimen general de previsión social (1995 al 2003) - En R\$ miles de millones Dic/03 (INPC) -	38
Figura No. 8.	En el régimen general, la prioridad es gerencial	
Figura No. 9.	Previsión en el servicio público	39
Figura No. 10.	Cantidad de funcionarios de la unión, estados y municipalidades con régimen propio para sus empleados	
Figura No. 11.	Foco de la reforma de la previsión: la previsión de los funcionarios federales, estaduais y municipales	40
Figura No. 12.	Necesidad de financiación de la previsión social de los funcionarios de la unión y otros gastos - 2002	
Figura No. 13.	Reglas de jubilación diferenciadas en el RPPS	41
Figura No. 14.	Expectativa de vida en Brasil - 2002	
Figura No. 15.	Distribución por edad de los funcionarios civiles del Ejecutivo Federal (posición en Sept./03)	42
Figura No. 16.	Actores relevantes	
Figura No. 17.	Concepción de la reforma previsional (EC 41)	43
Figura No. 18.	El proceso de reforma previsional en el Gobierno del Presidente Lula	
Figura No. 19.	Reforma previsional: principales propuestas para los RPPSs	44
Figura No. 20.	El "modelo brasileño" de previsión social	45
Figura No. 21.	Desafíos (financiación y gestión)	
Figura No. 22.	Desafíos (coberturas e incentivos)	46
Figura No. 23.	Diseño de políticas para ampliar la cobertura	
Figura No. 24.	Desafíos (reforma y dimensión internacional)	47

Palabras de bienvenida del  
Dr. Luis José Martínez Villalba,  
Director del CIESS,  
en ocasión de celebrarse el  
41° Aniversario del CIESS  
el 31 de mayo de 2004

Sr. Dr. Onofre Muñoz Hernández, representante del Sr. Presidente de la CISS y de la Junta Directiva del CIESS Dr. Santiago Levy; Sr. Secretario de Previsión Social de la República Federativa del Brasil Dr. Helmut Schwarzer; Sra. Subsecretaria de Previsión Social de la República de Chile Lic. Macarena Carvallo; Sr. Director del ISSSTE Lic. Benjamín González Roaro; Sr. Secretario General de la CISS Dr. José Gabriel Martínez González; Sr. Embajador Manuel Rodríguez Arriaga, representante del Sr. Secretario del Trabajo y Previsión Social Lic. Carlos Abascal; Sr. Director del Instituto Nacional de Seguros de Salud de Bolivia Dr. José Fernando Peña Gómez; Sra. representante del Social Security Board de Saint Christopher and Nevis Doña Sonia Edwards; Sr. Director de la Facultad de Medicina de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla Dr. Manuel Camacho Morales; Sres. Embajadores e integrantes del cuerpo diplomático; jefes y funcionarios del Poder Ejecutivo, del

Poder Legislativo, de instituciones afiliadas, de organizaciones amigas; trabajadores de nuestra Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de nuestro Centro de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia, el CIESS; amigas y amigos todos:

Cuarenta y un años de vida marcan un período ciertamente extenso a lo largo del cual nuestro Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social ha desarrollado una rica labor de formación y de capacitación para unos veintisiete mil funcionarios de la seguridad social de toda América. Cada año nos congregamos aquí quienes trabajamos en el CIESS, quienes han trabajado en el CIESS en el pasado, entre los cuales por cierto vemos en el auditorio figuras tan queridas como la Mtra. Olga Palmero, el Ing. Rodolfo Arias, la Lic. Leticia Treviño, la Dra. Claudia Juárez, el Lic. Samuel Arellano y algún otro que me estoy olvidando tal vez, a los que quiero mencionar expresamente porque su presencia traduce una continuidad en el esfuerzo que el CIESS realiza que hace que regresen a nuestra Casa, como es igualmente el caso de nuestro amigo Fernando Argüelles también, que está ahora trabajando específicamente en un curso que comenzó justamente hoy.

Para nosotros, cada año marca un nuevo desafío y nos plantea un horizonte, si no necesariamente nuevo, siempre preñado de retos y de oportunidades; y no ocurre menos en esta ocasión, en momentos en que en México en particular, en el Continente en general y en el mundo todo, el problema de la seguridad social pasa a ser un elemento referencial en el orden económico, social y político como pocas veces en el pasado. Constituye un lugar común señalar que la transición demográfica y epidemiológica han aparejado cambios extraordinarios en nuestra realidad de la seguridad social, y esto es verdad prácticamente en todas partes a medida que la población envejece como fruto de los gigantescos progresos de la ciencia, al tiempo que la automatización dificulta el acceso a nuevas fuentes de trabajo a los más jóvenes y que nuevos procesos económicos e industriales van aparejando desafíos crecientes para el sostenimiento de los sistemas de seguridad social, fundados en una

serie de realidades propias de un tiempo que no es el de hoy, cuando muchas cosas cambiaron respecto a la época augural de la seguridad social en el mundo.

En el caso concreto de nuestro Continente, hemos vivido desde los años ochenta cambios diversos, pero quizás una de las experiencias más recientes y más enriquecedoras es la experiencia de la República Federativa del Brasil.

Nos ha parecido que, tratándose de un país que el año pasado hizo dos grandes reformas desde un punto de vista legal como fueron la reforma tributaria y la reforma de la previsión social, era una ocasión especialmente oportuna para oír de boca de uno de sus protagonistas fundamentales la reseña de este proceso reciente de reformas de la previsión social en Brasil. En efecto, el Dr. Helmut Schwarzer, que nos honra hoy con su presencia y que tan gustosamente accedió a venir hoy a celebrar con nosotros en un acto académico este cuadragésimo primer aniversario, ha tenido y continúa teniendo un rol de primera línea en el enderezamiento de este proceso de reformas que se viene realizando, y digo que se viene realizando porque está lejos de haberse consumado todavía en su país. Se trata además de un elemento referencial muy importante porque todo lo que ocurre en la República Federativa del Brasil no puede dejar de aparejar consecuencias y de reflejarse en el Continente, y aún más allá del ámbito continental porque estamos hablando de una de las grandes potencias económicas del mundo, estamos hablando de uno de los referentes más importantes en la geopolítica de nuestro subcontinente y de nuestro Continente todo. Estamos hablando, además, de un país especialmente atractivo con el que por alguna razón, quizás entre otras por el idioma, no hemos tenido una vinculación suficientemente intensa al nivel que habríamos querido en el pasado y que desde hace algún tiempo, y particularmente en estas horas actuales a través de la acción de personas y funcionarios de jerarquía tan señalada como Helmut, hemos logrado consolidar y establecer esos lazos de una manera más estrecha con un promisorio panorama hacia el futuro, en tanto tenemos

muchos intercambios que hacer y muchas cosas que aprender y muchas experiencias que conocer. Brasil es un país-continente esencialmente atractivo, conocido popularmente más por las expresiones de su música, de su fútbol, una y otro magníficos, de su cultura popular que sin duda tiene un inmenso valor y es toda ella policroma y multiforme, pero que tiene además una historia excepcionalmente rica, comenzada por la colonización portuguesa en las tierras que hoy forman parte del Estado de Bahía, y que se fue consolidando como un crisol de razas a lo largo del tiempo. Así ocurrió desde aquel lejano siglo XVIII en que la fiebre del oro atrajo a Minas Gerais a muchos europeos sedientos de fortuna y que dejaron la huella en maravillas de construcciones, de ciudades, de pueblos y de iglesias en las montañas donde quedó la impronta permanente del Aleijadinho, arquitecto y escultor ejemplar que tuvo su continuidad en el tiempo, salvando en grandes números los lapsos históricos, porque la arquitectura brasileña de hoy es también un ejemplo para el mundo, lo fue a través de la influencia notable de Le Corbusier y de alguno de sus discípulos como Lucio Costa u Oscar Niemeyer, arquitecto de esa fantástica Brasilia que culminó el sueño visionario de aquel gran estadista que fue Juscelino Kubitschek, y se expresó en la riqueza de su pintura con Portinari y otros de su talla, y en su música a través de Héctor Villalobos, entre tantos grandes, y en la ciencia por sus ensayistas vigorosos como Darcy Ribeiro, como aquel Florentán Fernández que, desde la sociología, configuró la fuente en la que abrevaron algunos ilustres sociólogos contemporáneos como es el caso, entre otros, de Fernando Henrique Cardoso. Este es el Brasil, el de su literatura maravillosa de los tiempos en que José de Alencar escribió "O Guarani" a mediados del Siglo XIX, de aquel estupendo "Os Sertois" de Euclides da Cunha de los albores del Siglo XX, de las novelas de Jorge Amado y de tantas figuras que desde luego es imposible enumerar.

Es un país esencialmente rico en su producción literaria, artística, musical, es un país esencialmente rico en la profundidad de sus estudios, en la educación con Paulo Freire y tantos otros de su talla, en la economía con Celso Furtado, en las más diversas áreas del quehacer humano

donde han dejado su impronta y su sello, como expresión de una cultura rica que es a su vez un testimonio de esa síntesis cultural tan extraordinaria que el Brasil constituye. El Brasil es, más allá de la tradicional enumeración de sus componentes europeo, indígena y negro, como dije antes, un crisol de razas formado, entre otros, por portugueses, italianos, alemanes —de los cuales por cierto descende nuestro conferenciante, que es nacido en Alemania y avecindado en Curitiba desde su niñez, ciudadano brasileño hoy— de árabes, de judíos, de negros, de indios, de mulatos, esa cultura tan proteica que es una expresión infinitamente más rica que la superficie que apenas sólo llegamos a ver. Incluso tan rica como esa selva amazónica impenetrable, que contiene la mayor diversidad biológica del planeta y que es una expresión de grandeza que convoca al asombro hasta advertimos sobre la pequeñez del ser humano.

Quiero hacer estas referencias porque me parece muy importante que esté con nosotros hoy un representante de este país que forma parte, con el respeto que debemos a todas las naciones en su igualdad jurídica, de esos puntos referenciales en el orden geopolítico dentro del escenario continental.

La reforma previsional del Brasil es una expresión de continuidad de todo un rico proceso político que en el Siglo XX no ha estado, por cierto, exento de tormentas, de enfrentamientos fratricidas, de lutos y de dolores. Así fue y así es ese Brasil vigoroso y fermental, ejemplificado en Getulio Vargas bajo cuya conducción se establecieron las primeras grandes políticas sociales del país. En los años treinta precisamente, la seguridad social brasilera se va constituyendo, y es para el 43 que se consolidan las leyes del trabajo y es para los años siguientes al 60 cuando se establecen las primeras legislaciones para los trabajadores del campo.

Toda esa evolución política, ideológica, sociológica, histórica, del Brasil trasciende en los tiempos actuales en la consolidación de su democracia. Allá por el 80 se funda el Partido de los Trabajadores y poco después la Central Única de Trabajadores del Brasil, y hoy un líder sindical salido de una fábrica paulista es el Presidente de la Nación. Aquel San Pablo

industrial que en los sesenta incorporó la metalúrgica y la fabricación de automóviles a su tradicional industria textil, y que es también uno de los centros de mayor atracción y de mayor peso en el escenario económico y social del Continente.

Aunque nacido en Alemania, el Dr. Helmut Schwarzer representa, precisamente, de una manera muy clara esa rica síntesis cultural que es el Brasil de hoy. En esta oportunidad, él nos va a hablar de esta reforma previsional tan interesante, tan importante, que tiene tantos puntos de contacto con nuestros propios problemas de hoy y que ha tenido lugar en su tierra en los tiempos recientes, y le queremos expresar desde ya nuestro vivo agradecimiento por estar aquí junto a nosotros.

Estamos seguros de que, en esta conferencia que él va a impartir, extraeremos elementos muy valiosos para nuestro trabajo cotidiano, cada uno en el campo en que desenvuelve su acción: unos en la dirección política de las organizaciones, otros en el asesoramiento técnico siempre indispensable en ellas, otros a través de la docencia, la investigación y la capacitación, sin las cuales las decisiones políticas muchas veces carecerían de sustento. Reitero finalmente a todos cuantos han llegado a nuestra casa hoy y a todos cuantos, no pudiendo hacerlo, han expresado por diversos medios sus congratulaciones y augurios, nuestro vivo agradecimiento.

Esperamos encontrarnos en cualesquiera circunstancias, en futuros aniversarios del CIESS, no importa el lugar que cada uno de nosotros esté ocupando para entonces, porque siempre, como muchos de los compañeros que hoy regresan a nuestra casa, encontraremos en este Centro un punto referencial ineludible en el escenario de la seguridad social.

Gracias a todos.

# “La reforma previsional en Brasil y los retos pendientes”

Dr. Helmut Schwarzer \*

Señoras y señores, autoridades presentes en la mesa de honor, autoridades de México que me recibe con tanta hospitalidad, autoridades de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Dr. Martínez Villalba, Director del CIESS, a quien agradezco mucho por la invitación, autoridades de otros países que están acá presentes, amigas, amigos:

Para mí es un gran honor estar hoy aquí para felicitar al CIESS en su cuadragésimo primer aniversario y siento que la invitación a Brasil para esta ocasión tan especial es un reconocimiento muy elevado para nuestro

---

\* Secretario de Previsión Social del Ministerio de Previsión Social de la República Federativa del Brasil.

Nota: Las correspondencias, entre paréntesis, de las expresiones del conferenciante y las figuras relacionadas fueron realizadas por el CIESS.

país, y me gustaría que mi presencia acá, la aceptación de esta invitación fuera comprendida también por ustedes como una señal de respeto por este país tan grande, tan importante que es México, así como son importantes las instituciones que están organizando este evento, y en especial el CIESS en su cuadragésimo primer cumpleaños.

También es muy importante decir que siento aquí que estoy en suelo sagrado, ayer estuve en el suelo sagrado de las pirámides y hoy estamos acá en un suelo sagrado de otro tipo: el Dr. Martínez me ha hablado de que en este instituto estuvo el equipo brasileño de fútbol antes de la final de la copa del 70 que ha puesto definitivamente a México como país hermano, como país hospitalario en nuestra cultura y en nuestra visión desde Brasil.

Bueno, yo quiero hablar acá sobre las reformas y los desafíos de la previsión social en Brasil. Voy a restringirme al período 2003 al 2006 a pesar de que, como el Dr. Martínez ya lo había señalado, hay hasta cierto punto una continuidad de políticas, pues es necesario ver la dimensión institucional: cuando hablamos de previsión social, la comprendemos no como una institución de un cierto gobierno, sino como una institución de una sociedad, de un país, una política de Estado.

Para empezar me gustaría, sin entrar en muchos detalles, mostrarles a ustedes que la estructura del sistema previsional del Brasil tiene algunos regímenes, en especial tres grandes regímenes: uno, el de la izquierda de la figura número 1, es el régimen general de previsión social que cubre a los trabajadores urbanos y rurales del sector privado, los cuenta propia y algunos trabajadores del sector público que no son empleados públicos permanentes, es administrado por el INSS, el Instituto Nacional del Seguro Social; el bloque central son los regímenes propios de previsión de los empleados públicos, que fueron el objeto de nuestra reforma previsional el año pasado y que siguen pasando por ajustes infraconstitucionales en este año y que tratan de los empleados públicos civiles y de los militares federales, del gobierno federal, son administrados

por los respectivos niveles de gobierno, son regímenes diferentes del régimen general; y, en complemento a eso, existe un régimen de previsión complementaria, privada, que es voluntario en Brasil, administrado por fondos de pensiones.

Voy a mostrar a ustedes algunas cifras generales, para después entrar en el tema de la reforma previsional del sistema del servicio público y hablar con posterioridad de los desafíos, de los retos pendientes. En la figura número 2, ustedes pueden ver que tenemos una cobertura entre las personas de edad de 60 años o más relativamente elevada, esa cobertura del 77 por ciento de las personas recibiendo una pensión o una jubilación y más un 4,5 por ciento de personas entre 60 a 65 que todavía contribuyen a la previsión social y probablemente van a pensionarse, a jubilarse también. Es una cobertura que fue importante lograr y que resulta principalmente con la maduración de los sistemas contributivos de un lado y de la implementación, la expansión de pensiones no contributivas y pensiones rurales desde los años 70, de otro.

Esos sistemas, el conjunto de los regímenes previsionales de Brasil, han tenido un rol importante en la lucha contra la pobreza y pensamos que esa es una tarea extremadamente importante de la previsión social, quizás la más importante: evitar que las personas expuestas a vulnerabilidad y fragilidad estén en situación de pobreza.

Si hacemos un cálculo con base en datos de nuestro instituto estadístico e imaginamos un país en que no hubiera previsión social, si no hubiera previsión social en Brasil —es decir el ingreso que brindan las jubilaciones y las pensiones— la tasa de personas bajo la línea de la pobreza se incrementaría en más de once puntos porcentuales, nosotros llegaríamos a tener más 18,1 millones de personas bajo la línea de la pobreza en adición a las 54 millones que ya teníamos en el 1999. Es un rol extremadamente importante, lo repito, de la previsión social, pero todavía relativo a ese rol social quedan desafíos enormes y es bueno desde ya tener algún dato para presentar a ustedes uno de los desafíos más

importantes que tenemos pendientes: la inclusión previsional, no sólo en Brasil sino en todos los países de América Latina (figura número 3). La expansión de la cobertura es urgente: nosotros, de 70 millones de personas ocupadas, entre los 16 y los 59 años, tenemos actualmente protegidas, según las reglas existentes en el sistema de previsión social o en los regímenes de previsión social, incluyendo al régimen general, al régimen especial para los trabajadores rurales, a los regímenes de los empleados públicos, solamente 43,5 millones, es un poco más que 60 por ciento de los trabajadores; tenemos 27 millones de personas, es un enorme contingente de personas que según las reglas actuales posiblemente no van a acceder a protección social en situación de vulnerabilidad, y de esas personas al menos 17 millones tienen ingresos que les permitirían contribuir a la previsión social y por lo tanto podrían ser incluidas por la vía clásica, y otros 10 millones de personas no tienen ingresos suficientes y por eso deben ser objeto de políticas específicas o especiales de inclusión social (figura número 4).

Vamos, antes de entrar en otros detalles, a hablar del compromiso con relación a la previsión social del programa de gobierno del Presidente Lula, del que tengo la felicidad y la oportunidad de participar. En el programa de gobierno del Presidente antes de las elecciones de octubre del 2002, ya se expresaba un compromiso escrito con el régimen general de previsión social de una mejora de su administración con un amplio rol de medidas de carácter gerencial. En adición a la necesidad de mejorar la administración, para la previsión de los empleados públicos también estaba prevista desde aquel entonces la necesidad de una reforma más amplia, una reforma más estructural, con alteración en las reglas de financiación y con cambios en las normas que rigen las prestaciones, de tal suerte que tuviéramos una convergencia de la previsión de los empleados públicos con el régimen general de previsión social. Lo ideal sería que tuviéramos sólo un único sistema previsional con los mismos derechos y los mismos deberes para todos los trabajadores, pero sabemos que, en materia de reformas previsionales, ustedes lo saben muy bien desde la experiencia de sus propios países, el sistema previsional tiene

una inercia muy grande, por lo que tenemos la necesidad de dibujar una adaptación institucional tan grande por etapas. Entonces, lo que hicimos en la reforma previsional fue construir un camino para que en el mediano plazo sea posible unificar también administrativamente a los regímenes básicos de previsión social que existen en Brasil (figura número 5).

Unas palabras sobre el régimen general de previsión social. El régimen general de previsión social, administrado por el INSS y que cubre al sector privado de la economía, está pagando este año en promedio de enero a abril 22 millones de prestaciones mensuales. De esos 22 millones casi 10 millones son los trabajadores del sistema del área urbana que tuvieron una relación de contribución clásica en el pasado; casi 7 millones de personas, que es la parte en rojo, son prestaciones del área rural donde no existe la relación contributiva clásica, pues en el área rural los flujos de ingreso son diferentes del área urbana. La financiación es con impuestos sobre la producción rural y esas pensiones y jubilaciones para los trabajadores rurales, que son prácticamente todos de muy bajos ingresos, representan un avance tremendo, un incremento en su posición social, en la jerarquía social; y finalmente también pagamos casi 2,4 millones de pensiones no contributivas asistenciales (figura número 6).

Con ese rol social y con la debilidad del mercado de trabajo, que no es una exclusividad del Brasil sino que existe en toda América Latina, nosotros vimos en los años pasados un incremento del desbalance económico financiero de nuestro sistema, que es financiado en el modelo de reparto simple y esa diferencia que ustedes pueden ver en la figura número 7 entre la recaudación, que es la línea en azul, y el pago de prestaciones, la línea en rojo, ha aumentado a lo largo de los últimos años. Nosotros entendemos que en gran parte ello es explicable por el rol social del sistema, los elementos redistributivos que son muy fuertes y merecen el aporte del tesoro nacional para la financiación de ese sistema, y también entendemos que, con un amplio paquete de medidas en el área gerencial, es posible revertir junto con crecimiento económico y políticas para afirmar el mercado de trabajo, es posible al menos detener

ese desbalance, quizás revertirlo en el mediano plazo. Ese paquete de propuestas tiene que incluir incentivos a la inscripción de contribuyentes, a la cotización, la lucha contra la evasión, la subdeclaración y el fraude, la mejoría en los servicios de atención, ampliación de esfuerzos para recuperar los créditos, la deuda que el sistema previsional tiene a recibir, que es enorme, que no ha sido cobrada con firmeza suficiente, y también el aumento de nuestra capacidad de fiscalización (figura número 8).

Con relación al sistema de previsión en el servicio público, existe desde 1988, a partir de la Constitución del 88 después de la democratización de Brasil y de una Ley de 1990 que creó el RJU, Régimen Jurídico Único, para los trabajadores en el servicio público. Desde aquel momento existe la posibilidad de que los gobiernos en sus respectivos niveles opten por crear un régimen propio de previsión para sus empleados permanentes. Entonces la Unión, es decir el gobierno federal, todos los 26 estados, el Distrito Federal y casi el 40 por ciento de las municipalidades —son más de 5.500 municipalidades que existen en Brasil— tienen esos fondos propios para sus regímenes previsionales, y el restante 60 por ciento de los municipios optaron por vincular a sus trabajadores estables al régimen general de previsión social (figura número 9).

¿De cuántas personas estamos hablando en el caso de los trabajadores del sector público con régimen propio? En el gobierno federal tenemos 880,000 trabajadores (figura número 10) y miren, fíjense ustedes que ya tenemos más prestaciones para inactivos, que son las jubilaciones y más pensiones de viudas, sumando 538,000 más 405,000 tenemos más prestaciones que contribuyentes en ese sistema. Ahora bien, ese sistema no fue diseñado en el pasado como un sistema contributivo, pero nosotros pensamos que es necesario que exista un vínculo contributivo. El principio de la solidaridad quiere decir también que aquellos que pueden contribuir tienen que contribuir, y los trabajadores del sector público —aunque cuando yo hago este tipo de presentación en Brasil, a menudo tengo respuestas un poco menos entusiastas— los funcionarios del sector público están entre aquellos que no están mal posicionados en la jerarquía

social del país y, por lo tanto, según el principio de la solidaridad, en nuestra opinión deben incrementar sus aportes a la protección social.

En el caso de los estados y municipios, la relación entre activos, los que contribuyen, y aquellos que ya perciben alguna prestación no es todavía tan desbalanceada como la del gobierno federal, pero eso va a cambiar en algunos pocos años, pues con las políticas de descentralización de las tareas sociales, las políticas sociales en el área de salud, en el área de educación, en el área de asistencia social, en el área de seguridad pública, etcétera, que eran tareas en las que el gobierno federal hasta los años 70 tenía un rol mucho más amplio que lo que tiene hoy, con esa política de descentralización los estados y las municipalidades incorporaron, incluyeron en el rol de sus funcionarios muchos profesores, muchos médicos, enfermeros, etc., son personas que hoy están cercanas a solicitar su jubilación a lo largo de los próximos diez años y nosotros sabemos que en términos previsionales diez años puede ser considerado, quizás, corto plazo.

Entonces el foco de la reforma de la previsión en 2003 era la previsión de los funcionarios federales, estatales y municipales. La reforma de la Constitución que hicimos se aplica simultáneamente a esos tres niveles, por lo que los cambios que hicimos al nivel federal, también automáticamente valen para los funcionarios de los estados y de los municipios. ¿Cuáles fueron las motivaciones básicas? Establecer más equidad social, equidad social en el sentido que ya les había dicho, que no comprendemos cómo es posible que haya regímenes de previsión social de primera clase y de segunda clase, coexistiendo paralelamente. Al mismo tiempo, queremos establecer más sostenibilidad en el largo plazo de esos sistemas. Podemos ver, simplemente mirando la figura número 11 aquellas cifras del número de contribuyentes con relación al número de personas que perciben prestaciones, que con una base contributiva ese sistema no tiene sostenibilidad, al menos en este momento, pero podemos disminuir el desbalance actuarial que esos sistemas tienen, y también tenemos que ajustarnos a los cambios

demográficos y a los deseos de la sociedad por más solidaridad, puesto que entendemos que la elección del Presidente Lula expresa ese deseo por más solidaridad.

Para que ustedes vean la dimensión que adquirieron esos sistemas, fíjense solamente en la siguiente comparación de la figura número 12: en el año 2002, nosotros tuvimos gastos en salud, que es la primera columna en azul, incluyendo a los diez principales programas del Ministerio de Salud del Gobierno Federal apoyando a los estados y a los municipios en el sistema único de salud, pues en nuestro caso la salud no es parte del Instituto Previsional sino que es parte de las tareas de los estados y de las municipalidades, hay un modelo no contributivo en el área de salud; pues bien, la contribución del gobierno federal con los diez principales programas del área de salud en el 2002 fue de 22,2 mil millones de reales, es la contribución para el programa de salud de 90 millones de personas; los diez principales programas del gobierno federal en el área de educación, que son todas las universidades públicas federales, que son todos los programas de apoyo a los estados y a las municipalidades con la distribución de libros, apoyo a la alimentación de los estudiantes, etc., costaron 14 mil millones de reales; los programas del gobierno federal para combatir el desempleo y para financiar la capacitación de trabajadores costaron poco más que ocho mil millones de reales en 2002, y aquella columna en rojo es el déficit del sistema previsional de los funcionarios públicos federales en 2002, ya computando como contribución del empleador, como contribución federal, 2 reales para cada real de contribuciones que fueron aportados por los funcionarios públicos. Entonces vemos que para menos de un millón de prestaciones que vimos un poco antes, un millón de jubilaciones y pensiones de viudas, fueron gastados casi 23 mil millones de reales, y para 90 millones de personas en el sistema de salud fueron gastados 22 mil millones de reales.

No es necesario ser un experto para ver que existe una injusticia social en esa forma de gasto público, en ese esquema del presupuesto público.

También tenemos, si comparamos los dos grandes regímenes previsionales (figura número 13), el régimen general y el régimen propio, de los empleados públicos, reglas de jubilación muy diferenciadas. En el caso de los funcionarios públicos, no existía un tope antes de la propuesta de reforma, hay muchos casos de personas que reciben pensiones astronómicamente elevadas. En el caso de los trabajadores del sector privado, en el régimen general existe un tope, que correspondía antes de la reforma previsional a unos 600 dólares; después de la reforma previsional incrementamos ese tope a unos 800 dólares.

En el régimen de los funcionarios públicos, la edad mínima de jubilación es de 53 años de edad para los hombres, 48 para las mujeres, y para aquellos que ingresaron al servicio público después de 1998 ya había una edad permanente de respectivamente 60 y 55, para hombres y mujeres, todavía, en mi opinión, baja, pero la de 53-48 es absolutamente impracticable en términos previsionales. En el sector privado, en el régimen general, no existe una edad mínima pero, fíjense en la casilla un poco más abajo, existe en el cálculo del monto de la jubilación un promedio, se aplica un promedio de los sueldos de cotización y un factor previsional. Ese factor previsional, algunos de ustedes tal vez ya lo sepan, incluye la edad a la que la persona está solicitando la jubilación y el tiempo de contribución que ha hecho. Cuanto más baja la edad de jubilación y menor el tiempo de cotización, menor va a ser la tasa de reemplazo, lo que crea un estímulo para la postergación de la jubilación de las personas. Al contrario, en el caso de los regímenes propios, esa jubilación por tiempo de contribución a la edad de 53-48, era posible con la última remuneración bruta como prestación. Eso significa que incluso aquella parte que yo pagaba como contribución a mi régimen de previsión propio, yo la pasaba a llevar en mi bolsillo para mi casa. Trátase de un estímulo a que las personas salgan en la primera oportunidad posible, los estímulos están completamente equivocados en nuestra legislación previsional de los empleados públicos.

Otra diferencia de tratamiento es la relacionada con la indización de las jubilaciones. En el caso de los empleados públicos, el ajuste anual sigue la variación de los sueldos de los trabajadores activos. Es lo que en Chile, como me lo ha recordado mi querida colega Subsecretaria Macarena que está acá, en Chile se llamaba la “pensión perseguidora”. Ya en el caso del sistema de los trabajadores del sector privado, el ajuste es con la inflación para proteger al poder de compra del pensionado y del jubilado. Ajustar las pensiones y las jubilaciones con los sueldos de los trabajadores activos tiene algunas ventajas, algunos puntos positivos, pero también tiene algunos puntos negativos, en especial cuando ya tenemos un presupuesto tan elevado por concepto de jubilaciones y pensiones. Yo, por ejemplo, cuento con el asesoramiento de un equipo de actuarios bien entrenados, es decir nuestros actuarios conocen bien, manejan bien todos sus instrumentos, pero yo no puedo incrementar su remuneración. En cambio el sector privado sí puede y con eso, en algunos años o en algunos meses, yo pierdo personas calificadas en el sector público, yo no puedo hacer una política activa de remuneración en el sector público. Lo mismo pasa en otras áreas también, no solamente en el área de previsión social del Ministerio de Previsión Social, sino en todas las otras áreas personas calificadas se pierden pues no es posible hacer una política de remuneración activa, entonces eso también habría que cambiarlo.

Los problemas relacionados a la expectativa de vida son conocidos también de ustedes. En el caso de Brasil, si una persona se jubila a los 50, por ejemplo si una mujer se jubila a los 50 con 30 años de cotización, de acuerdo con la expectativa de vida del año 2002 tiene todavía la esperanza estadística de vivir hasta los 80, otros 30 años, o sea uno para uno, un año de cotización para un año de percepción de una jubilación, termina siendo una relación que técnicamente no puede ser mantenida (figura número 14).

Y, por fin, otro argumento muy importante para la reforma previsional desde el punto de vista de la administración del Estado, tiene que ver

con la distribución por tramos de edad de nuestros funcionarios (figura número 15). La edad promedio de nuestros funcionarios se ha ido incrementando durante los últimos años: a lo largo de la última década, de los años 90, fueron pocas las incorporaciones de nuevos funcionarios públicos. Con eso hoy tenemos más de 70 por ciento, concretamente el 72 por ciento de trabajadores del gobierno federal con más de 40 años de edad. Si uno mantiene la edad mínima de jubilación de 48 años para mujeres y 53 para hombres, esas personas ya están a cinco o diez años, a lo sumo, de jubilarse, es decir que en un periodo de cinco a diez años habrá que sustituir al 72 por ciento de los trabajadores en el Estado. Alguien me puede responder ¿cómo se puede administrar un Estado con esa situación, cómo se puede mantener la calidad de los servicios? No es posible ¿verdad? Entonces es imperativo postergar la edad de jubilación para nuestros funcionarios.

Bueno, para dibujar una reforma previsional tuvimos que hacer una planificación para lograr el objetivo de aprobar aquello que queríamos. Tuvimos que no sólo atender a la racionalidad técnica de una propuesta, en función de todos los argumentos que ustedes vieron, sino también tuvimos que atender a la racionalidad inherente al conjunto de los elementos del contexto político que condicionan el trámite de una propuesta previsional. Fue importante evaluar cuáles serían los actores. En la figura número 16 están enumerados muchos de los actores relevantes en el proceso político de una reforma previsional: el gobierno federal, los gobiernos estatales, los segmentos de los funcionarios públicos, el propio Ministerio de Hacienda también tiene posiciones al respecto, y otros actores importantes. Tuvimos que hacer una evaluación de cuáles serían las posiciones políticas de cada uno de ellos para diseñar el proceso, no sólo la propuesta de reforma sino también el proceso en sí mismo, el camino por el cual íbamos a hacer esa propuesta. Los economistas llaman a eso una evaluación de la economía política de una reforma previsional.

Es importante mencionar a ustedes que en Brasil las principales reglas previsionales están inscritas con un cierto grado de detalle en la Constitución Federal. Nos vemos ante la necesidad de un cambio constitucional, de una enmienda constitucional, que requiere dos votaciones en la Cámara de los Diputados y dos votaciones en el Senado con mayoría de tres quintas partes. El Partido de los Trabajadores no tiene esas tres quintas partes, tiene que crear alianzas con otros partidos, de modo que tuvimos que construir un bloque fuerte en favor de la reforma política y para eso formamos una alianza principalmente con los gobernadores de los Estados, independientemente del partido político a que pertenezcan. Por ejemplo, el Gobernador de Bahía es del Partido del Frente Liberal que es un partido de centro derecha; la Gobernadora de Río de Janeiro es del PMDB, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, que recientemente ingresó a formar parte de la base política del gobierno y el gobernador, por ejemplo, del Estado de Acre es del PT. Independientemente del partido al cual pertenecieran, llamamos a todos ellos para discutir la reforma previsional, una vez que todos ellos administran a estados con regímenes desbalanceados, a fin de crear una fuerza de apoyo importante para la propuesta en el momento en que ella fuera enviada al Congreso Nacional.

También fue creado un Consejo, no solamente para la reforma previsional, pero para todas las reformas o para todas las propuestas importantes de políticas: el Consejo de Desarrollo Económico y Social, cuyos integrantes son casi un centenar de personalidades de las áreas social, artística, cultural, económica, política, académica, es decir personalidades importantes que debaten y traen sus asesores también para debatir las propuestas de cambios de políticas, con lo cual se trató de generar un respaldo político para dichas propuestas antes de enviarlas al Congreso Nacional. Enseguida diseñamos una propuesta de reforma constitucional que partía, como premisa básica, del respeto a los derechos adquiridos. No es posible actuar de otro modo, hay que tener respeto por aquellas situaciones en que las personas ya han completado todos los requisitos para jubilarse. También, nos proponíamos atribuir conceptos previsionales

más sólidos a los regímenes propios y revertir el cuadro presupuestario que antes les mostré, sabiendo que desde luego esa reversión al cuadro presupuestario no se fijaba para el corto plazo pero sí en forma más clara para el mediano plazo.

Eso significa, para la generación actual de los jubilados y pensionistas y para los activos, de una parte respeto a los derechos adquiridos, de otra parte reglas de transición; y para las generaciones futuras, la propuesta de un nuevo sistema con reglas convergentes con el régimen general. No fue posible unificar administrativamente el sistema para los nuevos funcionarios públicos. ¿Por qué no fue posible esa unificación? Ustedes recordarán que hace un momento hablamos de la necesidad de considerar el contexto político. Pues bien, en el ámbito del acuerdo con los Gobernadores, si yo le digo a un Gobernador: señor gobernador, sus nuevos funcionarios públicos no van a contribuir más para su Caja de Pensiones sino para mi sistema nacional, pero usted se va a quedar con todos los pensionados, él me va a contestar: yo quiero una compensación, yo quiero una ingeniería financiera que me haga la compensación, y además yo quiero renegociar la deuda que yo tengo con el Gobierno Federal, y además necesito varias otras cosas, etc.. Entonces, ante esa perspectiva de negociaciones difíciles y concesiones, la amplitud de lo que iba traer de ganancias no compensaba a nuestro criterio el costo fiscal de transición, y el costo político. Así lo estimamos, el esfuerzo terminaría siendo innecesariamente elevado y el mecanismo financiero en ese momento iba a ser muy complejo. Por eso, optamos por mantener administrativamente Cajas separadas, pero con reglas convergentes para los dos sistemas (figura número 17).

El proceso de discusión de una reforma empezó con la inserción de la propuesta en el programa de gobierno, eso fue en julio del 2002; luego, después de la elección que fue en octubre —como ustedes saben hubo dos votaciones, la segunda solamente entre los candidatos más votados— se creó un equipo de transición, para todas las áreas de gobierno, con la participación de técnicos del gobierno anterior y del

actual gobierno, y en ese equipo de transición trazamos algunos lineamientos básicos de una reforma previsional. En enero de 2003, en la primera reunión del Consejo Nacional de Previsión Social, para mostrarle respeto y valor al Consejo Nacional de Previsión Social, presentamos un diagnóstico completo con datos estadísticos y con las proyecciones actuariales que demostraban que había la necesidad de una reforma previsional, específicamente del régimen propio de los funcionarios públicos. Más adelante, en febrero, tuvimos una segunda ronda de discusiones; en abril, un acuerdo con los Gobernadores que ya les había mencionado. En el lapso entre febrero y abril, debatimos con el Consejo de Desarrollo Económico y Social, fueron dos reuniones amplias con la participación de todos los casi cien Consejeros, y dieciséis reuniones en grupos menores con asesores y aquellos Consejeros interesados en discutir hasta el último punto, hasta la última coma, todos los aspectos de la reforma previsional. También fue importante fortalecer a otra institución —fíjense en la importancia de las instituciones en el proceso— nosotros siempre procuramos evitar que el proceso fuera personalista, y por eso tratamos de que él fluyera por intermedio de instituciones, para tener la legitimidad y el respaldo respectivo. La otra institución importante a que me refería fue el CONAPREV, que es el Consejo de los Dirigentes de Regímenes Propios, dirigentes de esas Cajas estatales y municipales, que conforman un cuerpo colegiado con poco más que treinta representantes de esas Cajas. En mi relación con esas Cajas y en mi carácter de Secretario de Previsión Social, situado en un nivel más técnico, tuve la oportunidad de fortalecer los conceptos desde el punto de vista técnico de la reforma previsional. Por fin el Presidente Lula envió la propuesta al Congreso Nacional el 30 de abril; nosotros disponíamos de un plazo hasta el 30 de junio, pero hicimos nuestras tareas ya al 30 de abril para mostrar seriedad y la propuesta se tramitó hasta diciembre de 2003, fecha en que fue aprobada. La última votación fue el 19 de diciembre en el Senado Federal, y la publicación fue el 31 de diciembre en nuestro Diario Oficial (figura número 18).

¿Cuáles fueron las propuestas, cuáles fueron los conceptos? No voy ahora a hablar sobre detalles de las propuestas, simplemente quiero decirles que subimos la edad de referencia a 60-55 años, que es todavía muy baja para los que quieren jubilarse. Existe también una regla de transición para los actuales activos, que presupone que para cada año de anticipación con relación a los 60 ó a los 55 años, hay que aceptar una disminución de la tasa de reemplazo. Esto se estima razonable — es como comprar algo a crédito, yo puedo pagar diez veces 20 unidades monetarias o veinte veces 10 unidades monetarias— si yo quiero anticipar mi jubilación yo tengo que aceptar una reducción del monto de mi pensión.

También se aplicará un tope, el mismo tope del régimen general de los trabajadores del sector privado, para los nuevos servidores públicos, con la creación de un fondo de previsión complementaria para los servidores públicos del Gobierno Federal y después cada uno de los Estados crea el suyo; las municipalidades también pueden crear sus fondos de pensiones complementarios.

Los actuales jubilados y pensionistas tienen que pagar una contribución solidaria, pues nosotros comprendemos que no es justo, desde el punto de vista intergeneracional, que el costo de una reforma para un desbalance tan elevado como ése sea asumido, sea afrontado solamente por la generación de los activos por medio de reglas de transición y por la generación de los nuevos servidores públicos que tienen reglas semejantes a las del régimen general. También aquellos que utilizaron las reglas durante cuya vigencia se generó ese desbalance, tienen que ofrecer su parte en el esfuerzo de corregir el sistema previsional. Es como si estuviéramos en un buque en dificultades, no es posible que una parte de las personas en el buque simplemente crucen los brazos y miren mientras los otros hacen el trabajo de rescate; todos tienen que ayudar de acuerdo con sus capacidades obviamente, por lo que también hay límites de exención, las pensiones y las jubilaciones bajas no pagan ninguna contribución, a partir de un punto dicha contribución crece de acuerdo con el valor, con el monto de la pensión, etc., pero todavía esa

contribución solidaria está en estos días, en estos próximos días, sujeta a una decisión que emitirá la Suprema Corte sobre si es constitucional o no, si es posible implementarla o no.

También aplicamos un tope remuneratorio general, en el sentido de que es el máximo que una persona puede recibir de un sistema de pensiones. Y no solamente por concepto de pensión, sino que ese tope remuneratorio opera también respecto a los sueldos de los trabajadores activos. Fíjense que no había un tope con anterioridad. No hace mucho tiempo, en oportunidad de una presentación que realicé en un seminario en la ciudad de Victoria, en el Estado de Espiritu Santo, hace un par de meses, una señora del público me dijo: usted me ha causado problemas. Sí señora, ¿cuál fue el problema que le he causado?. Yo estoy perdiendo 12 mil reales mensuales, indicó la señora. ¿Por qué?. Porque yo tenía —añadió— una jubilación 12 mil reales mayor que el salario del Gobernador del Estado que ahora es el tope estadual. Entonces, tratándose de un país pobre como es Brasil, yo me sentí muy reconfortado, estaba viendo que lo que hicimos está logrando resultados positivos. Yo comprendo que en un país tan pobre, con tanta heterogeneidad, con tantas necesidades básicas no satisfechas, no es aceptable ese tipo de situaciones, hubo que imponer un tope para la acumulación de jubilaciones y de salarios del sector público. También pasamos a indexar las jubilaciones nuevas a la inflación y no más a los salarios de los trabajadores del sector público; y respecto a los salarios de los activos, creamos incentivos a la permanencia en actividad, invirtiendo así aquel incentivo equivocado de la última remuneración bruta; y en el caso de estados y municipios, obligamos a los estados y municipios a unificar sus Cajas en cada Estado, pues había más de una Caja en algunos Estados, en algunas municipalidades, y esa fragmentación no crea transparencia y además eleva el costo de administración del sistema, entonces establecimos esa obligación y asimismo la obligación de una alícuota de contribución mínima de 11 por ciento para los trabajadores del sector público y de 11 por ciento para el Estado (figura número 19).

¿Cuáles son nuestros desafíos para los próximos tres años?. ¿Adónde queremos llegar?.

Verán que en la figura número 20 yo he puesto entre comillas un “modelo brasileño” pero en los hechos es un modelo básico internacional. Por nuestra parte, entendemos que no es bueno hacer innovaciones tan profundas. Nosotros aprovechamos de cierta forma también la experiencia de otros países de América Latina que implementaron regímenes basados en la capitalización individual, por ejemplo Chile y Argentina, también México, y donde hoy una gran parte de la discusión es sobre cuál es el rol del Estado en esos regímenes, cómo se puede incrementar la cobertura de esos regímenes y, generalmente, la conclusión es: es necesario que exista un rol más activo del Estado. Nosotros queremos llegar a un modelo de previsión social donde tenemos un primer pilar básico de previsión pública que tenga una cierta fuerza, el tope tiene que ser representativo, no puede ser por ejemplo como en Argentina donde el tope de la pensión básica universal es extremadamente bajo, y exactamente eso es la discusión momentánea también de Argentina. Nosotros queremos en el pilar básico una administración cuatripartita del sistema, financiación por reparto y financiación mixta con contribuciones y recursos del presupuesto general, pues existen los elementos de redistribución del ingreso que tienen que ser mantenidos, incluso en algunas situaciones profundizados, así como solidaridad e inclusión. Les voy a hablar un poco más sobre inclusión en unos minutos. Un segundo pilar —no he hablado nada hasta ahora sobre la previsión complementaria— consiste en un sistema complementario basado en fondos privados, ya bastante amplio, que es voluntario. Tenemos entidades privadas y públicas en ese sector. Son fondos de pensiones complementarios basados en el régimen de capitalización donde la contribución es definida y la relación entre contribuciones y beneficios, es decir las prestaciones que se generan, es estrecha. Pues bien, esto lo queremos mantener y profundizar también. Además, otras formas de complementación que sean voluntarias, y la asistencia social coordinada con ese sistema para las personas que la requieran, pensiones no

contributivas para ancianos y portadores de deficiencia bajo la línea de la pobreza.

En términos de financiación y gestión, queremos cambiar, al menos parcialmente, la base imponible del sistema. Sabemos que la nómina salarial es importante, queremos mantener la nómina salarial pero las cotizaciones para los empleadores en Brasil son hoy de 20 por ciento y más 10 por ciento promedio para los trabajadores. 30 por ciento es muy elevado, queremos reducir las cotizaciones para los empleadores del 20, tal vez al 10 por ciento, estoy diciendo tal vez pues no tenemos todavía claro entre el Ministerio de Hacienda y el de Previsión Social hasta dónde queremos llegar. Simultáneamente, queremos no solamente reducir sino cambiar la base imponible para las empresas, creando una contribución sobre el valor añadido, el valor agregado, que reponga la recaudación que vamos a perder con la reducción de 20 a 10 por ciento. Eso disminuiría al menos en parte el costo de la formalización de mano de obra. Tenemos casi 7 millones de aquellas 27 millones de personas que he mencionado y que no contribuyen a la previsión social, esos 7 millones son asalariados sin formalización. Es posible que acá tengamos algunas ganancias en términos de formalización de mano de obra. Tenemos que perfeccionar la recaudación, el cobro de la deuda, combatir el fraude, de hecho lo estamos combatiendo muy intensamente, cada semana una decena de personas va a la cárcel con foto en los periódicos principales, en la primera página, incluyendo a grandes empresarios, tenemos que incrementar nuestra capacidad en términos de informática y cambiar el modelo de atención al asegurado que es extremadamente burocrático y que tiene que ser más ágil, reducir los tiempos de atención para que el beneficio o la prestación venga más rápido (figura número 21). En términos de cobertura e incentivos, estamos también cambiando incentivos en el seguro de riesgos de trabajo y accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales. Hace un rato hablaba con el Ing. Arias, aquí presente, precisamente sobre la creación de incentivos para aquellas firmas que reducen sus índices de accidentalidad y sanciones para las firmas que tienen accidentes y enfermedades ocupacionales mayores,

en cantidad mayor, en proporción mayor que el promedio del sistema. En el área de política de salud y seguridad del trabajador tenemos que avanzar muchísimo: por ejemplo, todo nuestro sistema de rehabilitación de personas enfermas e inválidas o que sufrieron accidentes de trabajo está hoy prácticamente sin capacidad de operación. Sin embargo, es mucho más barato rehabilitar a una persona, es mucho más digno rehabilitar a una persona que pagarle una jubilación por invalidez hasta el final de su vida (figura número 22).

Expandir la cobertura previsional, es decir un proceso de inclusión social, es un punto sumamente importante en el programa de gobierno del Presidente Lula. A ese respecto pensamos que una parte de las personas que no participan en la previsión social pero podrían hacerlo en función de su ingreso, tal vez no lo hagan pues no tienen información suficiente sobre la importancia de la previsión social, y eso exige un programa de educación previsional. El segundo punto es la fiscalización, el control más riguroso sobre aquellos que no formalizan a sus empleados. El tercer punto es una consecuencia de las mejorías gerenciales que probablemente tendremos pronto, es el aumento de la credibilidad del sistema. Nosotros tenemos que reconocer que nuestros sistemas públicos de previsión podrían ser mejor administrados y necesitan por eso también una mayor credibilidad en la población. Finalmente, existen, en efecto, barreras cuya superación sólo se torna posible con cambios en reglas de acceso. El grupo de 27 millones de personas, o tal vez 17 millones, como les decía, que tienen ingresos suficientes para cotizar, es un grupo heterogéneo, para el que hay que tener un amplio abanico de propuestas. Desafortunadamente no existe una sola propuesta mágica para hacer la inclusión social o para expandir la cobertura, eso también tiene que quedar claro para nosotros. El cambio en la financiación puede ser uno de los instrumentos, cambio en la base imponible, cambio en la estructura de las contribuciones de los trabajadores por cuenta propia, pues adviértase que tenemos otros siete millones entre esos 17 millones de personas fuera de la previsión social que son trabajadores por cuenta propia y cuya alícuota de contribución también es de 20 por ciento, en

nuestra opinión una alícuota de contribución muy elevada. Es necesario en ese caso sí asignar algún subsidio público, algo que estamos evaluando, estamos haciendo los cálculos, pero sabemos que hay que disminuir esa contribución a cargo del trabajador por cuenta propia.

Debemos asimismo consolidar el régimen especial para el área rural, que nos cuesta alrededor del uno por ciento del producto bruto interno pero que nos brinda una estabilidad social en el área rural mucho más beneficiosa o mucho más amplia que ese uno por ciento del producto bruto interno. Sólo con imaginar el volumen de la migración del área rural para el área urbana que habría si no existiera protección social en el área rural, ustedes pueden hacerse una idea de los costos en términos de infraestructura urbana que eso añadiría a nuestro presupuesto. Esto sólo por mencionar uno de los argumentos en su favor, existen muchos otros como por ejemplo la seguridad alimentaria: esos pequeños agricultores son responsables por las dos terceras partes de los alimentos producidos en Brasil; en realidad, son muchas ventajas no previsionales que sacamos de un déficit presupuestario, supuestamente déficit en el área de la previsión rural, por lo que, en mi opinión, nosotros tenemos que preservar el sistema de previsión especial para el área rural en Brasil y garantizar la inclusión de millones de trabajadores del área rural también.

En la cuestión de género y también de raza, existen algunos cuantos puntos que pueden ser enumerados. Sólo para citarles un ejemplo, aunque lo relacionado con el género ya está sujeto a una discusión bastante amplia, no ocurre lo mismo en el caso de las diferencias por motivo de raza. Nosotros sabemos que existe discriminación racial en América Latina y así también existe en Brasil: en Brasil tenemos un gran grupo de población descendiente de esclavos africanos, que en todos los indicadores sociales están permanentemente debajo de los blancos y sucede así también en los indicadores de cobertura previsional. No tengo desafortunadamente los datos en este momento para evaluarlo, pero a mí me gustaría saber si, por ejemplo, el índice de rechazo de

solicitudes de beneficios es el mismo para blancos que para negros. Nada me hace pensar que el cuerpo de trabajadores de la previsión social y la institución previsión social en Brasil sean menos discriminadores que el resto de la sociedad. Entonces hay la necesidad de pasar a discutir eso también y pensar en qué formas, qué medidas son posibles para revertir eso, quizás en el lejano plazo, cuotas de participación de personas de color negro en el total de funcionarios de la previsión social. Estoy simplemente imaginando eso, no es todavía una propuesta y mucho menos una propuesta oficial, pero en algún momento tendremos que discutir la discriminación en la previsión social. Y por fin, hay también algunas otras propuestas, la expansión de la red de convenios internacionales, formas simplificadas de contribución de las pequeñas y medianas empresas y algunos segmentos económicos específicos que tienen que tener políticas especiales, por ejemplo la construcción civil con toda su cadena de subcontratación (figura número 23).

En términos de desafíos, como si no bastara todo eso, también tenemos que seguir trabajando en la reforma previsional, la reglamentación nacional de la reforma, el apoyo a los estados y a las municipalidades en la implementación de la reforma, dado que en algunos estados y municipalidades no existen las capacidades técnicas para implementarla, siquiera a veces para comprender toda la complejidad de la legislación; crear el fondo complementario de los funcionarios federales y, por último, acá me gustaría finalizar con algunas palabras sobre la necesidad de Brasil de tener un rol internacional más importante, una participación más importante en el área internacional, en términos de previsión social. El Dr. Martínez muy cariñosamente hablaba acá de la importancia cultural, social, económica, política de Brasil en el contexto latinoamericano y mundial y yo estoy de acuerdo en especial con una de sus frases, de que Brasil no ha tenido una participación con la intensidad que debería tener para construir junto con los demás países latinoamericanos consensos también en el área de la previsión social.

Imagino que, de una parte nosotros tenemos un gran potencial para construir juntos reglas de protección internacionales, transnacionales, a través de nuestras fronteras para los trabajadores migrantes, si nuestra intención es realmente profundizar la integración económica y social entre nuestros países como hemos recién visto acá en Guadalajara, en la cumbre entre la Unión Europea y los Estados Latinoamericanos. Para eso también tenemos que crear reglas, algunos países ya están más avanzados, otros están más rezagados, para proteger no sólo a los flujos de capitales y a los flujos de mercancías, sino también a los flujos de trabajadores entre nuestros países. Esas reglas pueden ser los convenios internacionales y quizá un convenio multilateral, incluso de Latinoamérica (figura número 24).

Por fin, pienso que debemos, nosotros los brasileños, tener una actuación más proactiva en organismos internacionales. Estoy mencionando acá apenas algunos de ellos pero quiero subrayar la importancia por ejemplo de esta Conferencia Interamericana de Seguridad Social y también del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, que tanto han aportado a nuestros países y tal vez, Brasil podría haber aprovechado mucho más, podría haber añadido también mucho más a lo largo de esos más que seis decenios en el caso de la Conferencia Interamericana y cuatro decenios en el caso del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social que han tenido un rol extremadamente importante. Entonces, y para finalizar, quiero otra vez decirles que fue un inmenso honor, una inmensa alegría, una inmensa satisfacción, haber estado acá con ustedes para compartir estas consideraciones y felicitar, en especial, al Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social por el rol sumamente importante que ha tenido a lo largo de su existencia.

Muchas gracias, señoras y señores.

# Figuras

Figura No. 1

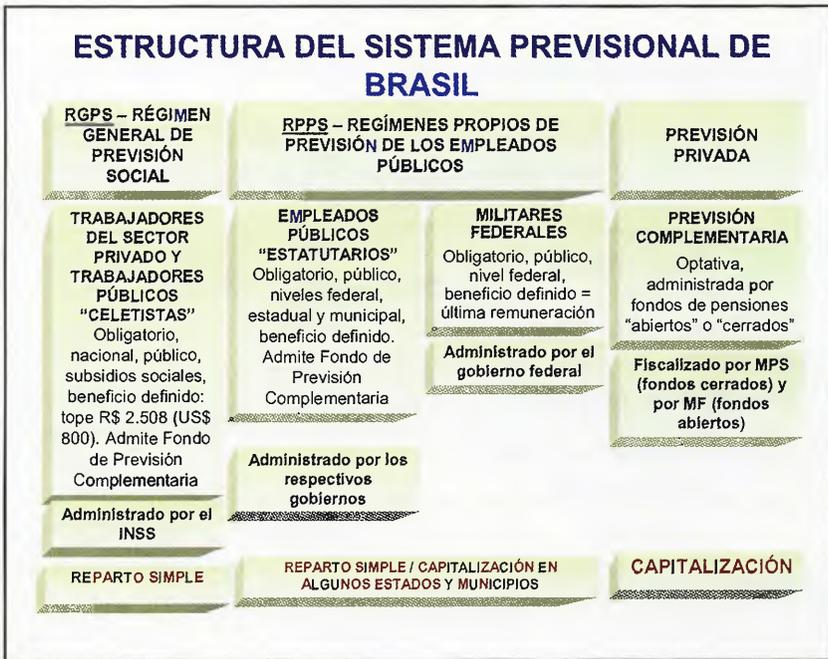
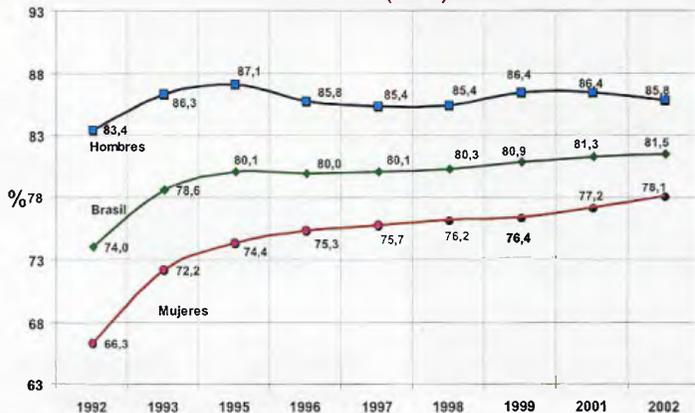


Figura No. 2

*En Brasil, el 81,5% de las personas con 60 años o más están socialmente protegidas al recibir una prestación de alguna institución de seguridad social (incluso prestaciones no-contributivas) o por seguir contribuyendo*

**BRASIL Adultos mayores de 60 años o mas que reciben jubilación o pensión de viudas o que siguen contribuyendo para algún regimen - 1992 a 2002 (En %) -**



Fuente: Microdatos PNAD - diversos años  
Elaboración: SPS/MPS

Figura No. 3

En 1999, 34% de los brasileños vivían bajo la línea de pobreza. Si no fuera la Previsión, este porcentual sería de 45,3%, o sea, la Previsión fue responsable por una reducción de 11,3 puntos porcentuales en el nivel de pobreza, lo que significa que 18,1 millones de personas dejaran de ser pobres.

### Previsión y Pobreza en Brasil

- 1999 -

Descripción	Cantidad de Personas (millones)	% Total
Población Total	160,3	100,0
# de Pobres estimado (a)	54,5	34,0
# de Pobres si no hubiera Previsión (b)	72,6	45,3
(b) - (a)	18,1	11,3

Fuente: Microdatos PNAD 1999.  
Elaboración: DISDC/PEA  
Obs: Línea de Pobreza = R\$58,00

Figura No. 4

### BRASIL: PANORAMA DE LA PROTECCIÓN PREVISIONAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA (16-59 AÑOS) EN 2002



Fuente: Microdatos PNAD 2002  
Elaboración: SPS/MP  
\* En la PNAD esas personas se auto-declaran no contribuyentes  
\*\* Incluye 318,2 mil desprotegidos con rendimientos ignorados

Figura No. 5



Figura No. 6

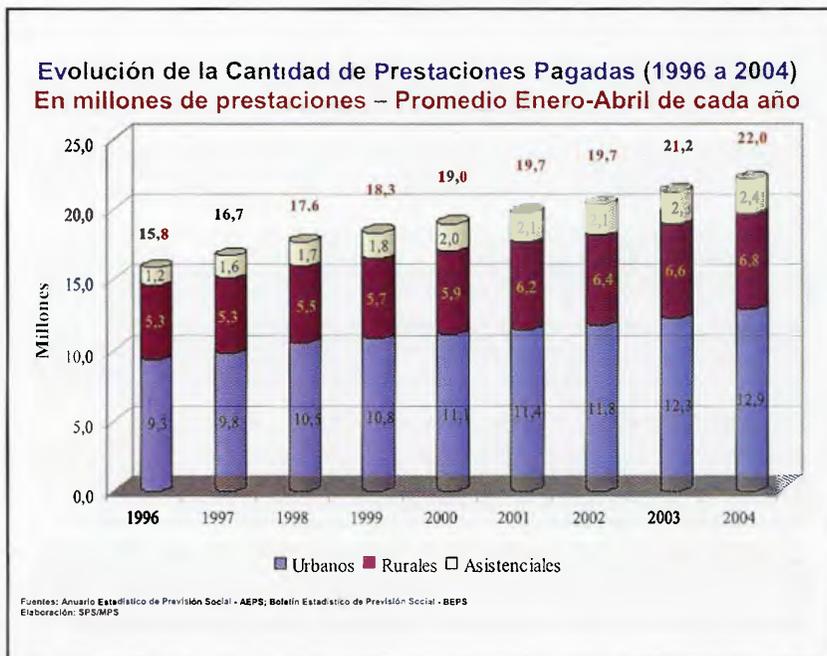


Figura No. 7

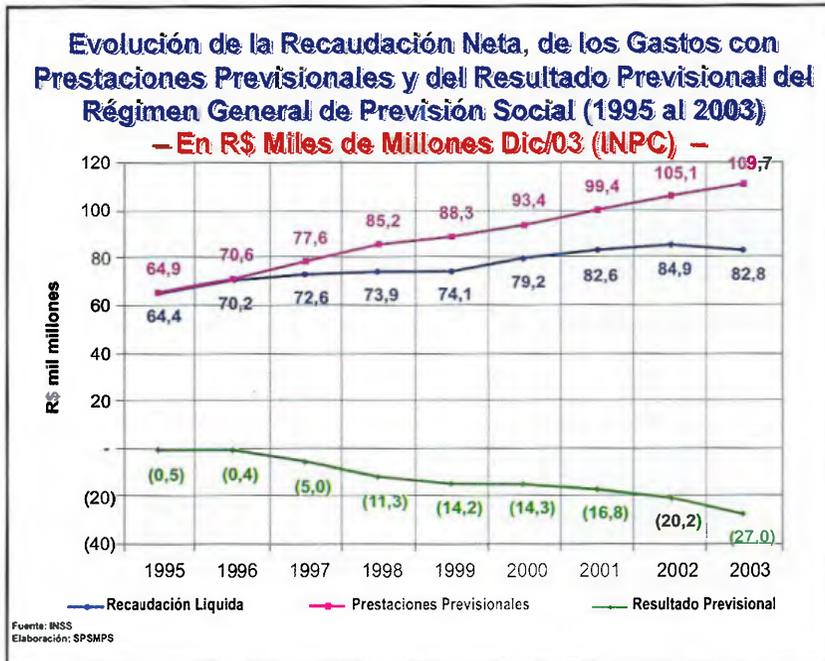


Figura No. 8



Figura No. 9

## PREVISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO

### RPPS INSTITUIDOS EN BRASIL

Posibilidad propiciada por la Constitución de 1988 e por el RJU (Ley 8.112/90)

UNIÓN FEDERAL

26 ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL

2.207 MUNICIPIOS (39,7% DEL TOTAL)  
Los otros 3.419 Municipios optaron por vinculación al RGPS

Fuente: SPS/MPS  
Elaboración: SPS/MPS

Figura No. 10

## Cantidad de Funcionarios de la Unión, Estados y Municipalidades con Régimen Propio para sus Empleados

Ente	Activos	Inactivos	Pensiones
Unión <sup>1</sup>	883.192	538.537	405.237
Estados <sup>2</sup>	2.904.566	991.013	542.895
Municipios <sup>3</sup>	1.361.114	255.160	93.345
<b>Total</b>	<b>5.148.872</b>	<b>1.784.710</b>	<b>1.041.477</b>

Fuente: Boletim Estatístico de Pessoal jan-03/MPOG: SPS/MPS  
Elaboración: SPS/MPS

<sup>1</sup> Posición en dez02, excluyéndose los funcionarios de empresas públicas y sociedades de economía mixta.

<sup>2</sup> Datos de todos los estados, exceto Roraima.

<sup>3</sup> Refiérese a 1.477 Municipalidades con RPPS que llenaran el Demonstrativo Provisional hasta 16/06/2003.

Figura No. 11

**FOCO DE LA REFORMA DE LA PREVISIÓN:  
La Previsión de los Funcionarios Federales, Estaduales y Municipales**

**MOTIVACIONES**

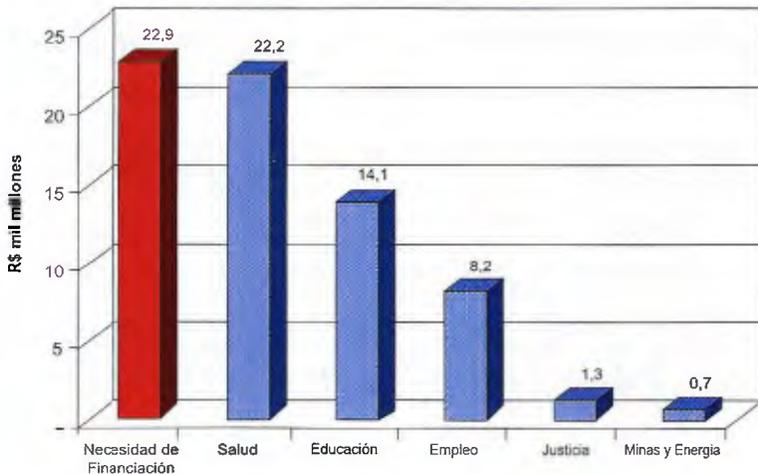
Establecer más Equidad Social

Establecer más Sostenibilidad en el  
Largo Plazo

Ajuste a los Cambios Demográficos y a  
los Deseos de la Sociedad por más  
Solidaridad

Figura No. 12

**Necesidad de Financiación de la Previsión Social de los  
Funcionarios de la Unión y otros Gastos – 2002**



Fuente: Senado Federal: SPS/MPS  
Elaboración: SPS/MPS  
\* Son los 10 programas considerados con mayor presupuesto autorizado.

Figura No. 13

<b>Reglas de Jubilación Diferenciadas en el RPPS</b>	
Funcionarios Públicos	Trabajadores Privados
<i>Sin Tope</i>	<i>Con Tope</i>
<i>Edad Mínima: 53/48 (Trans.) y 60/55 (Permanente)</i>	<i>Sin Edad Mínima</i>
<i>Cálculo de la Jubilación por Tiempo de Contribución: Última Remuneración Bruta</i>	<i>Cálculo de la Jubilación por Tiempo de Contribución: Promedio y "Factor Previsional"</i>
<i>Ajuste con los salarios de los trabajadores activos</i>	<i>Ajuste con la Inflación</i>

Figura No. 14



Figura No. 15

### Distribución por Edad de los Funcionarios Civiles del Ejecutivo Federal (posición en Sept./03)

Edad	Cantidad	%	
Hasta 40 años	128,136	28.0	
De 41 a 50 años	202,635	44.3	} 72,0%
De 51 a 60 años	106,603	23.3	
Más de 60 años	20,179	4.4	
<b>Total</b>	<b>457,553</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Boletín Estadístico de Personal 2003/MPOG  
Elaboración: SPS/MPS

Figura No. 16

### Actores relevantes

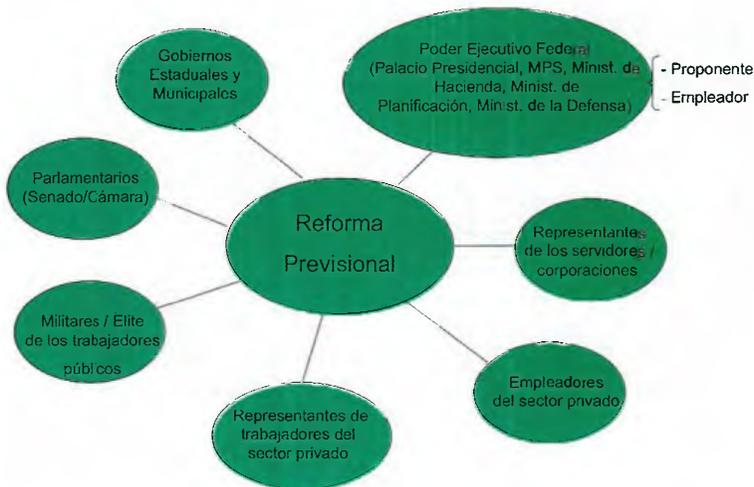


Figura No. 17



Figura No. 18



Figura No. 18 (cont.)

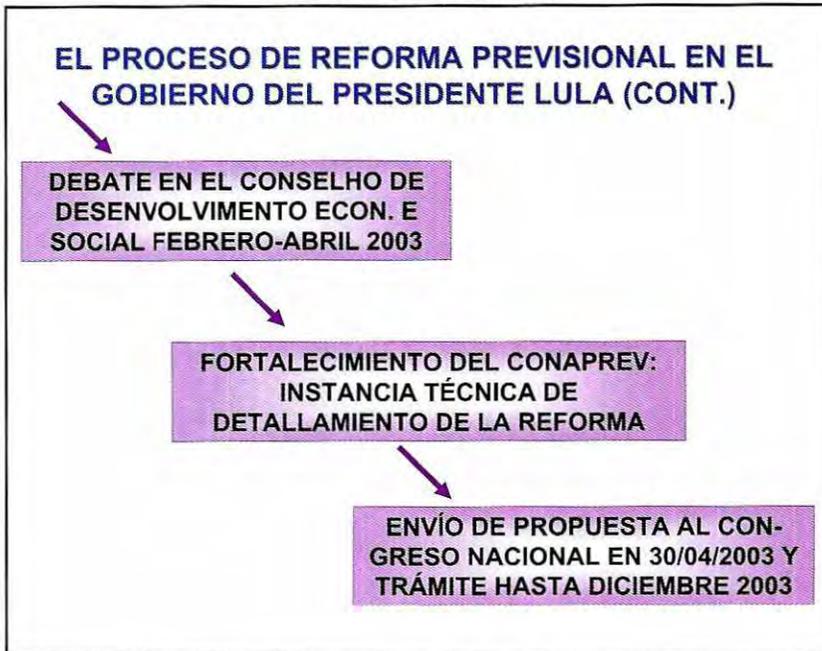


Figura No. 19



Figura No. 20



Figura No. 21

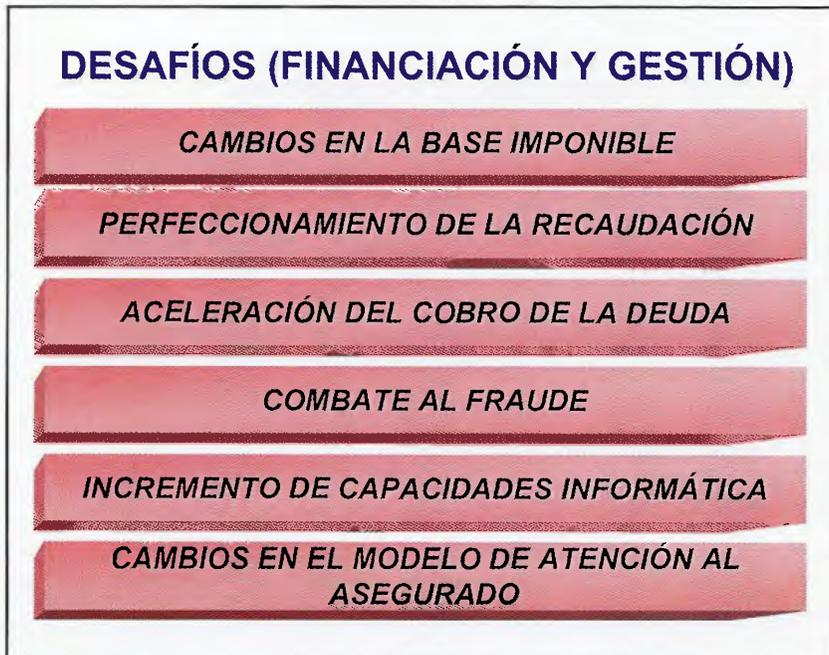


Figura No. 22

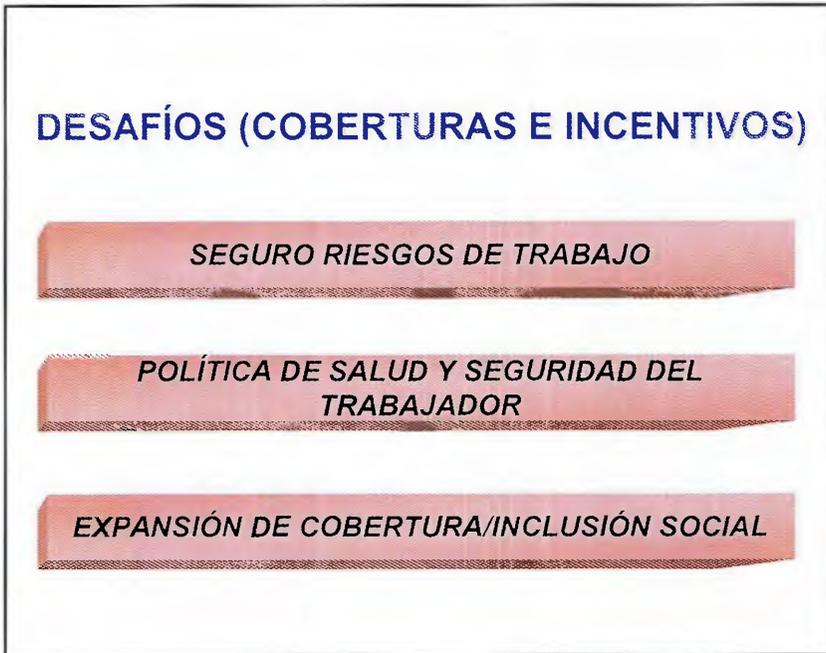


Figura No. 23



## **DESAFÍOS (REFORMA Y DIMENSIÓN INTERNACIONAL)**

**REGLAMENTACIÓN NACIONAL DE LA REFORMA PREVISIONAL (EC n° 41/03)**

**CREACIÓN DEL FONDO COMPLEMENTARIO DE LOS FUNCIONARIOS FEDERALES**

**APOYO A ESTADOS Y MUNICIPALIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA**

**ROL INTERNACIONAL DE BRASIL**

*RELACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES CON ACTUACIÓN MÁS PROACTIVA DE BRASIL (OIT, OISS, CISS, AISS, OECD, CPLP)*

*TRABAJADORES MIGRANTES Y SU PROTECCIÓN POR CONVENIOS INTERNACIONALES*



Correos electrónicos:  
[informes.ciess@ciss.org.mx](mailto:informes.ciess@ciss.org.mx)  
[ciess@servidor.unam.mx](mailto:ciess@servidor.unam.mx)  
[www.facmed.unam.mx/ciess](http://www.facmed.unam.mx/ciess)