

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

Desafíos de los Sistemas de Pensiones: El caso de Brasil y la Reforma de 2019

TESIS DOCTORAL

Departamento de Economía

Doctorando: Rogério Nagamine Costanzi

Director de tesis: Dr. Julimar da Silva Bichara

DICIEMBRE 2021

Resumen

La tesis se estructuró con el fin de intentar dar respuesta a las siguientes preguntas: a) ¿Cuáles son los principales desafíos de los sistemas de pensiones en la actualidad?; b) cuáles son las opciones teóricas para enfrentar estos desafíos, con reformas paramétricas, de capitalización estructural o mediante cuentas nocionales; c) cuáles son los objetivos o aspectos que se deben considerar al momento de reformar los sistemas de pensiones para enfrentar los desafíos; d) cuáles son las principales tendencias o respuestas que se han tomado en las reformas de las pensiones en América Latina y el mundo; e) analizar en detalle la reforma previsional en Brasil en 2019, sus antecedentes e impactos iniciales; f) analizar los impactos de COVID en Brasil y las respuestas que se tomaron en el ámbito de la protección social.

En cuanto a la pregunta de los principales desafíos que enfrentan actualmente los sistemas de pensiones, se mostró en detalle que entre los principales desafíos está el rápido e intenso envejecimiento de la población que, aunque global, se viene dando con mayor celeridad y rapidez en América Latina y Brasil. Sin embargo, existen otros desafíos para la región y para Brasil, como la alta informalidad y las nuevas formas de trabajo, por ejemplo. El envejecimiento de la población – a escala mundial, la esperanza de vida ha aumentado y la población está envejeciendo rápidamente, lo que tiende a ejercer una presión sobre los gastos de seguridad social/pensiones. El envejecimiento será sin duda un desafío para la sostenibilidad a medio y largo plazo de los sistemas de seguridad social/pensiones.

Esta tesis también trató de mostrar que el sistema de protección social o, en particular, los regímenes de pensiones en América Latina y el Caribe tiene varios problemas y deficiencias. En general, el sistema se caracteriza por deficiencias en la cobertura, problemas en la adecuación de las pensiones en su rol en la lucha contra la pobreza, especialmente entre los adultos mayores. Si bien Brasil tiene un grado de cobertura superior al promedio de la región, el número de trabajadores desprotegidos sigue siendo alto, al igual que el grado de informalidad. Además, en el caso brasileño, el sistema de pensiones, sea por el rápido e intenso envejecimiento de la población, o como por reglas distorsionadas y regresivas, también enfrentaba problemas de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo, lo que resultó ser una de las principales razones de la amplia y compleja reforma previsional de 2019. Además de todos los problemas que enfrentan los sistemas de pensiones de Brasil y América Latina y el Caribe, el rápido e intenso envejecimiento de la población termina siendo un gran desafío que puede desestructurar un sistema que nunca se estructuró sólida y correctamente. Existe un riesgo muy alto de que el sistema de protección social en América Latina y el Caribe, que ya tiene deficiencias, en el actual contexto demográfico, social y económico, experimente algún grado

de interrupción de un sistema de seguridad social que aún no ha sido debidamente estructurado. Los sistemas de seguridad social son fundamentales para garantizar la cohesión social, el desarrollo sostenible con reducción de las desigualdades y la lucha contra la pobreza. También debe quedar claro que la búsqueda de mejores sistemas de pensiones implica una búsqueda incesante de mejores mercados laborales.

En el caso brasileño, además del desafío del envejecimiento de la población, a pesar de un nivel de cobertura superior al promedio de la región, el sistema de pensiones ha estado marcado por un elevado crecimiento del gasto en pensiones, con reglas que generan ineficiencia y no contribuyen a mejorar la marcada mala distribución de ingresos en el país. De hecho, el sistema de pensiones de Brasil tenía características regresivas, ligadas a los esquemas de los funcionarios públicos, y además también tiene ineficiencias, como la llamada jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima la cual fue eliminada con la reforma de 2019, pero de manera paulatina y con reglas transitorias. Este tipo de jubilación garantizaba beneficios a los trabajadores que se encuentran en la élite del mercado laboral formal, que podrían jubilarse con 35/30 años de cotización, generalmente en los 50, o incluso menos de 50 años, con plena capacidad laboral, acumulando la prestación y altos ingresos del trabajo formal (el sistema brasileño permite acumular una jubilación con ingresos del trabajo). Este tipo de jubilación consistía en una distorsión total del papel de la seguridad social, que debería ser garante ingresos para las personas pierden la capacidad de trabajar o generar ingresos a través del trabajo, pues a veces configuraba un complemento de ingresos para la élite del mercado laboral formal, aquellos trabajadores con educación superior y mayor densidad contributiva al sistema de pensiones. En cuanto al perfil de los beneficiarios de las pensiones en función del tiempo de cotización, se mostró que el 80,7% de los jubilados anticipados (hombres de 45 a 59 años y mujeres de 45 a 54 años) estaban entre el 50% más rico de la población. Claramente, era una regla contraproducente tanto en términos de sostenibilidad como en términos de distribución del ingreso.

Con la reforma previsional de 2019, se estableció una nueva norma permanente con una edad mínima de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres, tanto para los funcionarios federales como también para los trabajadores del sector privado. Cabe recordar que la regla de jubilación de los servidores públicos, antes de la reforma de 2019, permitía la jubilación a los 60 años para los hombres y a los 55 para las mujeres.

La reforma fue muy amplia y compleja, con importantes avances desde el punto de vista de la sustentabilidad, con la eliminación gradual de la jubilación basada en el tiempo de cotización sin edad mínima, así como la equidad por la convergencia entre las reglas para los trabajadores del sector privado y federal. servidores públicos. Las tasas de cotización también han cambiado y se han vuelto más progresivas.

Desde un punto de vista teórico, también se mostró que el debate sobre la reforma debe considerar no solo el tema de la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, que, aunque es fundamental y primordial, también deben considerarse los impactos distributivos, así como los objetivos de alta cobertura, suficiencia y lucha contra la pobreza. Si bien la discusión en América Latina ha estado fuertemente marcada por la dicotomía entre reparto y capitalización, debe quedar claro que, además de los problemas de distribución y cobertura de los sistemas de capitalización, el costo de transición es inviable.

También se debatió que un sistema de previsión tiene varios objetivos o finalidades, y, por lo tanto, debe ser evaluado en términos de desempeño en el alcance de sus objetivos, en la medida en que eventuales evaluaciones restringidas a un único objetivo (por ejemplo, suavización del consumo o sostenibilidad), pueden resultar en un diagnóstico insuficiente. Muchas veces, los múltiples objetivos de un sistema de seguridad no se pueden alcanzar simultáneamente. En este sentido, un principio de política consiste en la búsqueda de la optimización (ni maximización ni minimización de algún particular) de sus múltiples objetivos (suavización del consumo, compartición de riesgos, reducción de la pobreza, redistribución de la renta), ya que estos a menudo no pueden alcanzarse simultáneamente. Tal perspectiva encuentra respaldo en la diversidad enorme de los sistemas previsionales entre los distintos países, no habiendo un diseño ideal, único o dominante. Tal diversidad es fundamental, ya que no existe manera única de optimizar los múltiples objetivos de un sistema de seguridad social, y además los formuladores de política ponderan de forma diferentes los múltiples objetivos de un sistema de pensiones. En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere alcanzar el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, considera los efectos de estos en la mitigación de la pobreza y en la distribución del ingreso.

El análisis de las tendencias de reforma en el mundo mostró que, aunque muchos países han introducido sistemas de capitalización, varios terminaron revirtiendo este movimiento. Gran parte de los países terminaron implementando reformas paramétricas que, en general, implicaron aumentar la edad de jubilación, aumentar las tasas de cotización y cambiar el cálculo del valor de las prestaciones, con tendencia a la caída de la tasa de reemplazo. Desde un punto de vista distributivo, los sistemas con tasas de reemplazo más altas (más bajas) se recomiendan para aquellos con ingresos más bajos (más altos). Entre 1995 y junio de 2021, en los programas de pensiones de reparto o pay-as-you-go: un total de 79 países aumentaron la tasa de cotización; 63 países aumentaron la edad legal de jubilación o de retiro y 62 países ajustaron la fórmula de la pensión o disminuyeron los planes de pensiones (en general, redujeron el valor de las prestaciones). Los cambios demográficos (aumento en las expectativas de vida y reducción de la tasa de natalidad) están afectando las finanzas de los

sistemas de pensiones en el mundo y en forma especial de los programas de reparto o del tipo “*Pay-as-you-go*” (PAYGO).

También se demostró que 32 países incorporaron algún régimen o pilar de capitalización individual de manera obligatoria en sus sistemas previsionales, a partir de la reforma chilena de 1981. Sin embargo, muchos de los países que privatizaron sus sistemas de pensiones a través de cuentas de capitalización individual terminaron revirtiendo parcial o totalmente este proceso más tarde, debido a diversos problemas. Entre los problemas observados (OIT 2018) que provocaran un retroceso en la privatización, se puede citar: las tasas de cobertura se han estancado o disminuido, reducción de las pensiones por el cambio para contribución definida, aumento de la desigualdad de género, alta presión fiscal debido a los costos de transición, altos costos administrativos, riesgos demográficos y del mercado financiero transferidos a las personas y gobernabilidad débil.

También se demostró que el avance de las pensiones no contributivas fue importante para ampliar la cobertura y protección social de la población anciana en la región latinoamericana. También es importante destacar que un mejor sistema de pensiones implica necesariamente un mejor mercado laboral.

En el caso brasileño, se mostró que el sistema de pensiones seguía una trayectoria insostenible desde el punto de vista fiscal debido a componentes regresivos de las pensiones de los servidores públicos y por jubilaciones anticipadas para personas con plena capacidad de trabajo, además a una alta informalidad y otras graves distorsiones. En cuanto a los impactos de la reforma previsional de 2019, si bien aún son limitados, considerando que ha transcurrido poco tiempo desde su aprobación, esta tesis presenta las primeras evidencias de que está provocando una tendencia de convergencia bastante gradual de las edades de jubilación, según las reglas de transición.

Considerando las pensiones por tiempo de cotización concedidas en el año 2019 y 2020, pero considerando el año de la fecha de inicio de la prestación en 2018, 2019 y 2020, se observa un incremento significativo en la edad promedio de jubilación de 55,24 años, en 2018, a 55,34 años y 55,85 años, respectivamente, en los años 2019 y 2020. De 2019 a 2020, la edad media pasó de 55,34 a 55,85 años, lo que indica un incremento del orden de 0,51 años entre 2019 y 2020.

A pesar de los avances y de una reestructuración amplia en la reforma de 2019, aún quedan varios problemas pendientes, por ejemplo: gran diversidad de tratamientos diferenciados, por ejemplo, para docentes, personal militar y agentes de seguridad pública, entre otros. También hay problemas relacionados con un alto y creciente nivel de judicialización, alta informalidad o avances en nuevas formas de trabajo, como el MicroEmprendedor Individual (MEI), que no resuelven la informalidad e incluso corroen el mercado laboral formal, debilitando el financiamiento de la seguridad social/pensiones, así como otros problemas, como un alto nivel de accidentes laborales y

una precaria rehabilitación física y profesional, cuya importancia tiende a crecer tanto con el envejecimiento como consecuencia de los impactos de la pandemia de COVID.

La defensa de las políticas de flexibilización del mercado laboral se ha vuelto común, ya sea por la creación de contratos laborales más precarios o por políticas que en Brasil se denominan "pejotización" que consiste en la posibilidad de sustituir los contratos laborales por relaciones comerciales entre empresas y trabajadores como si fueran empresas. y, por tanto, sin derechos laborales. El argumento es casi siempre que esto ayudaría a crear ocupaciones e incluso a formalizar las relaciones laborales. En la práctica, sin embargo, muchas veces, en lugar de generar formalización, termina generando migración de trabajadores de mejores contratos a contratos más precarios o incluso a relaciones comerciales sin derechos laborales. Si bien el objetivo de estas políticas en el discurso es la formalización del mercado laboral, en la práctica, el resultado es una migración con precariedad del mercado laboral y debilitamiento del financiamiento de la seguridad social y del sistema de pensiones. Este es exactamente el caso de MEI en Brasil. Entre los diversos problemas señalados en el análisis del MEI, se pueden citar los siguientes: a) mala focalización de los más pobres; b) fomento de la migración y la no formalización; c) grave desequilibrio financiero y actuarial; d) estímulo a la subfacturación. En 2019, las MEI ya representaban alrededor del 7% del total de contribuyentes del RGPS, pero representaban menos del 1% de los ingresos del régimen.

La lucha estructural contra la informalidad y la desprotección social implica necesariamente los efectos inclusivos de democratizar el acceso a una educación de calidad, especialmente para los más pobres. La política de flexibilización de las relaciones laborales, basada en el argumento de la necesidad de reducir la informalidad, de manera rápida y sencilla, debilitando los contratos laborales no tiende a resolver estructuralmente la informalidad, debilitando el mercado laboral formal y el financiamiento de los sistemas pensiones y de protección social.

La pandemia de COVID agregó aún más desafíos a la seguridad social en Brasil y en América Latina y el Caribe, ya que incrementó legítimamente las demandas sociales de la región, pero terminó debilitando la situación fiscal y de endeudamiento público.

A pesar de los efectos desiguales de la pandemia en los países, hay impactos que fueron relativamente más comunes y estandarizados. En general, además de los impactos desastrosos en la salud de la población en general, la pandemia terminó teniendo efectos económicos y sociales muy negativos. El necesario distanciamiento social terminó generando una desaceleración económica, una caída de los ingresos, al mismo tiempo que se hacía necesario incrementar el gasto público tanto para combatir los efectos de la pandemia en la salud, como los económicos y sociales. Por tanto, de forma estereotipada, se produjo una recesión económica, una caída y / o disminución de los impuestos y un aumento del gasto público. Como resultado, hubo un deterioro generalizado del resultado fiscal de

los gobiernos, una necesidad ante la pandemia. Este empeoramiento de la situación fiscal, aunque fuera necesario como política contra cíclica, también se tradujo en un mayor nivel de endeudamiento público que, a su vez, tiende a presionar los gastos financieros en el futuro. Por tanto, existe un movimiento contradictorio hacia un legítimo aumento de la demanda y la necesidad de gasto social, mientras que el espacio fiscal para atender estas legítimas demandas tendió a ser reducido por el empeoramiento fiscal y el aumento de la deuda pública.

La pandemia también tendió a aumentar el desempleo, la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países y en todo el mundo. Pero también reforzó la necesidad de sistemas de seguridad social más sólidos y cobertura universal de seguro de salud y desempleo. Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 representa un importante desafío de salud pública con graves repercusiones económicas y sociales, o sea, se afronta un doble desafío: contener la pandemia y neutralizar sus repercusiones económicas y sociales a través de sistemas de Seguridad Social o Protección Social, tanto contributivos como no contributivos.

Los sistemas de protección social son una parte indispensable de una respuesta política coordinada para superar la crisis actual, asegurando el acceso efectivo a la atención médica y apoyando la seguridad laboral y de ingresos para los trabajadores más afectados, ayudando a prevenir la pobreza, el desempleo y actuando como estabilizador económico y social que puede facilitar una rápida recuperación.

Introducción

Muchos países del mundo, aunque de forma más acelerada en América Latina y el Caribe (ALC) y Brasil, se encuentran en un proceso de envejecimiento poblacional, el cual tiene como causas principales la caída en la tasa de fecundidad y el aumento de la expectativa de vida y, como resultado, el incremento del porcentaje de personas mayores, en edad de jubilación, en el total de la población. Este fenómeno, que es global, tendrá importantes implicaciones económicas y sociales. En Europa, por ejemplo, donde este proceso de envejecimiento está más avanzado, se observan importantes efectos en la sociedad y en el mercado de trabajo, lo que viene demandado cambios en las políticas públicas y en los sistemas de protección social.

Este proceso de envejecimiento poblacional está ocurriendo de forma muy acelerada en América Latina y el Caribe y Brasil, y tendrá efectos muy importantes en la Seguridad Social, en particular, en los sistemas de pensiones. La tendencia natural es que con el envejecimiento de la población se incremente la demanda y la presión financiera en los sistemas de protección o seguridad social, en particular, sobre los sistemas de pensiones. Sin embargo, esa tendencia no puede utilizarse como una excusa para intentar reducir el gasto en el sistema de pensiones a niveles que pueden comprometer la suficiencia, su adecuación o su función antipobreza o incluso intentar privatizarlo, sino que debe promover un debate más profundo sobre la necesidad de planificar políticas públicas frente al envejecimiento de la población, fortalecer el financiamiento de las pensiones y la seguridad social ante este desafío y, además, sobre las alternativas para la construcción de un sistema de pensiones/protección social sostenible a medio y largo plazo.

Además, ese debate debe considerar también el papel que juega la seguridad social en la lucha contra la pobreza, su nivel de cobertura, de suficiencia y adecuación, y su capacidad para aliviar las consecuencias sociales negativas de crisis, como la generada por la pandemia de COVID. La protección social es fundamental para la inclusión y la cohesión social, la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que este escenario puede dañar todavía más la deficiente protección social en la región latinoamericana, que nunca ha logrado construir un sistema de protección tan robusto como el de Europa, con varios países con bajos niveles de cobertura, elevada informalidad, y dificultades de financiamiento y problemas de sostenibilidad; o, incluso con sistemas regresivos, como es el caso de Brasil, cuyas reglas benefician a los más ricos, o ciertos grupos como los militares y los funcionarios públicos, lo que acaba generando impactos distributivos negativos.

Brasil, además, aunque tiene una cobertura relativamente elevada, enfrenta problemas de alta informalidad y de sostenibilidad financiera del sistema. La alta informalidad es un problema en términos de protección y financiación al mismo tiempo. El problema de la sostenibilidad financiera

en Brasil requirió una reforma de gran alcance en 2019, cuyo análisis es el objetivo central de esta tesis. De hecho, el punto central de este estudio es analizar las razones que llevaron a la necesidad de una reforma amplia de pensiones en Brasil en 2019, analizar sus impactos y evaluar la coherencia de dicha reforma en términos de impacto social, financiación y sostenibilidad del sistema. Para cumplir con este propósito, esta tesis presentará, en detalle, toda la evolución histórica de largo plazo del sistema de pensiones, en aspectos como, por ejemplo, los principales cambios en la legislación y reformas anteriores, análisis de cobertura y situación financiera, y la financiación del sistema a lo largo del tiempo. Finalmente, se realizará un análisis de los impactos esperados y de los primeros impactos realmente observados.

También se centra la atención en el hecho de que la construcción de un mejor sistema de pensiones implica necesariamente relaciones laborales de mejor calidad, con un mayor nivel de formalidad, mejores salarios y un ritmo más rápido de crecimiento de la productividad. En este sentido, esta tesis analizará también la problemática de la cobertura en Brasil y América Latina, así como el impacto de las nuevas formas de ocupación en el mercado laboral y cómo Brasil ha reaccionado a estos cambios en el mundo laboral. En particular, se analizará la experiencia del llamado Microempresario Individual (MEI), que terminó permitiendo la migración de empleados a proveedores de servicios (asalariados a autónomos), con un alto subsidio para los trabajadores que se encuentran entre el 50% más rico de la población. El MEI, cuyo objetivo era generar formalización, terminó generando una migración mal focalizada, con poca ganancia en términos de cobertura del sistema de pensiones y debilitamiento de la financiación del sistema de pensiones. Este ejemplo pone de manifiesto que los discursos de desregulación de los contratos laborales pueden conducir a la migración (y no a la formalización) sin ganancia en la protección o cobertura de las pensiones y mayor debilitamiento del financiamiento del sistema de seguridad social. El análisis sirve para mostrar los riesgos que pueden resultar de discursos que defienden la desregulación del mercado laboral o la creación de relaciones laborales más precarias como solución para reducir la informalidad. El resultado puede ser la migración de trabajadores formales a trabajos más precarios, con poca o ninguna reducción de la informalidad o ganancia de cobertura de pensiones, aunque con un empeoramiento del financiamiento.

Volviendo al tema central del envejecimiento de la población y sus impactos en los sistemas de protección social, en el caso de la salud, tiende a crecer la proporción de personas que sufren de enfermedades crónicas, con tratamiento y cuidados que suelen tener costes elevados, que son financiados de alguna forma por la sociedad. Hay que establecer una planificación para tener en cuenta la necesidad de fortalecer la estructura de atención de los servicios de atención sanitaria a largo plazo para los ancianos.

En el campo de los sistemas de pensiones, hay una tendencia a tener que pagar una cantidad mayor de beneficios por un período de tiempo mayor, en una coyuntura de empeoramiento en las cuestiones de dependencia. Esto provocará una presión por un mayor volumen de gastos, que tendrán que financiarse con un continuo empeoramiento de la relación entre potenciales contribuyentes y beneficiarios. Incluso los países con régimen de capitalización serán presionados por una tendencia de menor rentabilidad de las inversiones y una mayor necesidad de ahorro por parte de los asegurados frente al envejecimiento.

En Europa, donde el proceso de envejecimiento está más avanzado, muchos países ya han reformado o están siendo obligados a reformar sus sistemas de pensiones, en general, aumentando las edades de jubilación legal. No sólo el sistema de pensiones sentirá los efectos del envejecimiento poblacional, también habrá amplios impactos desde el punto de vista social y económico. Por ejemplo, muchos países en proceso de envejecimiento deben, en algún momento, pasar por procesos de reducción de la población en edad activa (PIA) y, por lo tanto, probablemente de la propia población económicamente activa (PEA), hecho que tiende, *ceteris paribus*, a generar tendencia hacia una reducción del ritmo de crecimiento económico, en la medida en que existe una reducción de un importante factor de producción, que es el trabajo.

Ante este escenario de impactos relevantes del envejecimiento en los sistemas de pensiones, es importante investigar, tanto desde el punto de vista conceptual, como teórico y práctico, cuáles pueden ser y cuáles han sido los cambios que los países han impulsado para afrontar los enormes desafíos a los que se enfrentan en la actualidad en materia de pensiones y jubilaciones. Cabe señalar que, entre los principales desafíos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social son, con gran énfasis, pero no exclusivamente, el envejecimiento de la población y las nuevas formas de trabajo que han ido creciendo con las plataformas digitales.

A partir de este escenario, la presente tesis discute, en primer lugar, las alternativas teóricas o conceptuales que tienen los sistemas de pensiones para responder a estos desafíos. Posteriormente, también se presentan cuáles han sido, en la práctica, las respuestas que han aplicado los sistemas de pensiones para afrontar estos desafíos, en especial los vinculados al tema del envejecimiento poblacional.

En cuanto al primer punto, esta tesis destaca que, en el debate sobre reformas de pensiones, que se está dando con mucha frecuencia en todo el mundo, este no debe centrarse exclusivamente en la sostenibilidad financiera, aunque este aspecto es fundamental, sino también en temas como distribución del ingreso, adecuación/suficiencia, pobreza y otros aspectos. De hecho, llama la atención que, teniendo múltiples objetivos, no parece tener sentido pensar una única solución para los problemas de los sistemas de pensiones, sino alternativas que deben reflejar diferentes objetivos y

también diferentes opciones políticas. También, como se mencionó anteriormente, la búsqueda de mejores sistemas de pensiones pasa necesariamente por la configuración de unas relaciones laborales de mejor calidad. El debate también presenta el análisis de los sistemas de cuentas nocionales y mecanismos de ajuste automático.

Tras el planteamiento del debate conceptual de las alternativas, se hace un análisis sintético de las principales tendencias que han prevalecido en las reformas del sistema de pensiones que se han dado con más frecuencia en todo el mundo. Con carácter general, en las últimas décadas han primado reformas previsionales que han elevado la edad de jubilación, reducido el tratamiento diferenciado para determinados colectivos como, por ejemplo, las mujeres, incrementos en las tasas de cotización, o fuentes de financiación y cambios en la regla de cálculo o indexación de beneficios, en general, con un impacto negativo en el valor de los beneficios. También se presenta la experiencia de países que han adoptado sistemas de cuentas nocionales y mecanismos de ajuste automático.

De cualquier forma, en este contexto, las ganancias de productividad del trabajo serán fundamentales para atenuar los impactos negativos del envejecimiento sobre el crecimiento económico y sobre la financiación de la seguridad social. En el caso de América Latina, el desafío del envejecimiento se ve agravado por problemas estructurales como la alta informalidad del mercado laboral o la gran cantidad de países con una cobertura baja e insuficiente del sistema de protección social, que puede exacerbar aún más las debilidades de los sistemas de pensiones de la región por el rápido e intenso envejecimiento de la población. En este contexto, la planificación de políticas públicas de protección social parece fundamental para garantizar un sistema con alta cobertura, suficiencia y sostenibilidad a medio y largo plazo. Esta es una advertencia fundamental que esta tesis busca hacer: los sistemas de protección social de Brasil y América Latina, frente a desafíos tan grandes como el rápido envejecimiento de la población, las transformaciones y la precariedad del mercado laboral, o los efectos de la pandemia del COVID, pueden volverse aún más precarios en el futuro.

En el caso brasileño, si bien el sistema de pensiones presenta uno de los niveles de cobertura más elevados de América Latina, también está marcado por una alta informalidad en el mercado laboral, un creciente desequilibrio financiero y graves problemas de sostenibilidad e impactos distributivos negativos derivados del sistema de pensiones. Las evaluaciones del sistema de pensiones brasileño, en general, muestran impactos regresivos o negativos en la distribución del ingreso, fuertemente ligados a los sistemas de seguridad social de los funcionarios públicos y militares, pero también a la jubilación por tiempo de cotización sin una edad mínima para la élite formal del mercado laboral privado. Brasil acabó construyendo un sistema de pensiones en el que las personas con mayores ingresos se jubilan antes que los más pobres, como se discutirá a lo largo de esta tesis.

Desde hace varias décadas, la élite formal del mercado laboral comienza a recibir una pensión por jubilación a los 50 años, con 35/30 años de cotización sin edad mínima, en el sector privado, o a los 60/55 para los servidores públicos, mientras que los más pobres del sector privado urbano, que no son capaces de cotizar durante los 35/30 años exigidos legalmente, sino que alcanzan un máximo 15 años, sólo pueden jubilarse a los 65/60 años y con unos beneficios sensiblemente inferiores. Quienes ni siquiera tienen 15 años de cotización, solo tienen la posibilidad de percibir una pensión no contributiva a los 65 años. La reforma de 2019 avanzó hacia la eliminación paulatina de la jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima y hacia una mayor convergencia entre las reglas de jubilación de los servidores públicos y los trabajadores del sector privado.

Esa combinación de trayectoria de gasto insostenible a medio y largo plazo, no solo por envejecimiento, sino también por reglas inadecuadas y con impactos distributivos negativos, con déficits crecientes, llevó a que Brasil implementase una de las reformas de pensiones más amplias desde la promulgación de la constitución de 1988, mediante la Enmienda Constitucional nº 103, de 12 de noviembre de 2019, como resultado de la conversión de la Propuesta de Enmienda Constitucional nº6, de 20 de febrero de 2019, propuesta por el Poder Ejecutivo. Como ya se mencionó antes, esta tesis se centrará especialmente en el análisis detallado de esta reforma amplia de pensiones aprobada en Brasil a finales de 2019, evaluando sus impactos en 2020, así como los resultados esperados a medio y largo plazo en varios aspectos, como la trayectoria esperada del gasto a largo plazo. También se realizará un análisis de los aspectos de la propuesta que no fueron aprobados o modificados por el Congreso, así como el análisis de problemas o cuestiones que aún se deben afrontar, o no fueron totalmente resueltas por la reforma de 2019, como el creciente nivel de judicialización, inadecuada regulación de nuevas formas de trabajo con el MEI, o problemas de cobertura, entre otros.

Si bien la pandemia de COVID puede plantear dudas sobre las proyecciones de envejecimiento poblacional, con un impacto relevante en la expectativa de supervivencia de la población mayor, la expectativa es que la referida pandemia no altere la tendencia estructural de aumento de la esperanza de vida existente desde la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, pone de manifiesto la dificultad de realizar proyecciones más precisas a medio y largo plazo. La pandemia de COVID también ha tenido un efecto contradictorio, al mostrar la importancia de los sistemas de protección social para superar las crisis económicas, mientras que la recesión económica causó daños a la economía y al financiamiento de estos sistemas, resultando, en general, en un mayor endeudamiento de los gobiernos. Este incremento del endeudamiento puede debilitar la situación fiscal, con impactos negativos en el requerido espacio fiscal para ampliar la protección social. A pesar de los efectos negativos de la pandemia de COVID en la economía, el mercado laboral, la pobreza, la desigualdad y el endeudamiento público, esta situación debe reforzar la importancia de tener

sistemas de protección social robustos y sólidos para enfrentar crisis que, lamentablemente, seguirán ocurriendo. También refuerza la necesidad de buscar sistemas de protección social universales, especialmente en lo que respecta al seguro de desempleo, las pensiones y los servicios de salud. Las debilidades de los sistemas de seguridad social / protección social en América Latina y el Caribe terminaron por intensificar los impactos negativos de la pandemia en la región. La protección social es fundamental para la inclusión y cohesión social, así como para la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Si bien, en términos generales, ya se han descrito los principales objetivos de esta tesis, también es necesario presentar con más detalle el contenido concreto y más específico de cada uno de los capítulos que componen este trabajo, si bien existe alguna repetición de puntos ya mencionados en esta introducción. Teniendo en cuenta ese contexto, esa tesis, en su primer capítulo, discutirá de manera muy breve y sintética, los principales desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina y especialmente en el caso brasileño. Como se dijo anteriormente, los desafíos van más allá del envejecimiento, y pasan por una alta informalidad, cambios en el mercado laboral que pueden debilitar el financiamiento, y problemas de adecuación y sostenibilidad. En cualquier caso, el proceso de envejecimiento requiere una planificación a largo plazo en el ámbito de las políticas públicas. Para analizar estas cuestiones, el capítulo presenta, en primer lugar, el desafío del envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe; posteriormente, se centra en el envejecimiento de la población brasileña; y, por último, se evalúan otros desafíos, como la cuestión de los cambios en el mercado laboral. Entre los principales desafíos de la seguridad social los siguientes puede ser citado: el envejecimiento de la población; las brechas en la cobertura y la alta informalidad de los mercados laborales; los cuidados de salud y de larga duración; la transición tecnológica; el empleo de los trabajadores jóvenes, dado que los jóvenes enfrentan altos niveles de desempleo e informalidad, con una parte relevante de los jóvenes no estudia ni trabaja; los mercados de trabajo y la economía digital; las desigualdades a lo largo de la vida; los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos, como los derivados de un mayor volumen de desastres naturales debido al cambio climático y al calentamiento global o, incluso, a los riesgos asociados con la pandemia de COVID.

El segundo capítulo hace una revisión teórica acerca de las reformas de pensiones. El objetivo es discutir los diferentes aspectos teóricos que deben permear el debate sobre la reforma previsional, como las posibilidades de organización del sistema previsional (distribución, capitalización, cuentas nocionales, beneficio o contribución definida), así como los múltiples objetivos que se deben perseguir como, por ejemplo, la sostenibilidad fiscal, la distribución del ingreso intra e intergeneracional, la adecuación, la suficiencia, e incluso otros aspectos, como los efectos macroeconómicos de las reformas de las pensiones. Se trata de presentar cómo la discusión teórica

ofrece respuestas a los principales cuestionamientos del sistema de pensiones, en otras palabras, los objetivos, funciones, el papel del Estado, la eficiencia de los diferentes modelos; etc. En ese ámbito, se discuten las respuestas teóricas para problemas como el papel de los sistemas de pensiones en la lucha contra la pobreza, la distribución de la renta en la sociedad y la cuestión del equilibrio fiscal, incluyendo la capacidad institucional (Barr 2021).

En este sentido, el capítulo presenta, en primer lugar, un panorama fiscal del sistema de pensiones en Brasil. Posteriormente, teniendo en cuenta los diferentes argumentos teóricos, analiza su relación con el mercado laboral, los efectos distributivos; impactos macroeconómicos: ahorro y crecimiento económico y el papel del Estado. En segundo lugar, se realiza una interpretación del sistema de seguridad social brasileño en pilares (enfoque multipilar) y se discute las alternativas de reforma: capitalización frente a reparto. Al final del capítulo se presenta una discusión sobre las experiencias internacionales sobre el modelo de cuentas nocionales, para, en el último apartado, presentar un debate sobre las ventajas y desventajas de este modelo para Brasil.

En la tercera parte se presentan de manera sintética las grandes tendencias de reforma de los sistemas de pensiones en las últimas décadas. El punto de partida es la constatación de que, en Europa, muchos países han reformado sus sistemas de seguridad desde la mitad de la década de 1990. Entre los países emergentes, la reforma de Chile, en la década de 1980, se convirtió en modelo. Aunque, también es importante destacar que las tendencias recientes de reforma han sido diferentes en Europa y en América Latina y el Caribe. Mientras que, en la primera región, más envejecida, predominaron reformas destinadas a garantizar la sostenibilidad, en América Latina, después de la privatización en las décadas de los 80 y 90, teniendo en cuenta los problemas de baja cobertura, en los años 2000 se expandieron los programas de carácter no contributivo. Entre 1995 y junio de 2021, en los programas de pensiones de reparto o pay-as-you-go: un total de 79 países aumentaron la tasa de cotización; 63 países aumentaron la edad legal de jubilación o de retiro y 62 países ajustaron la fórmula de la prestación disminuyeron los planes de pensiones (en general, redujeron el valor de las pensiones). Además, 33 países incorporaron algún régimen o pilar de capitalización individual de manera obligatoria en sus sistemas previsionales, a partir de la reforma chilena de 1981, pero en muchos de estos países hubo una inversión parcial o total de la capitalización.

Una tendencia importante en los sistemas de pensiones a nivel internacional ha sido el uso de mecanismos de ajuste automático (MAA). Estos mecanismos referidos garantizan la corrección automática de parámetros fundamentales de la seguridad social, como la edad legal de jubilación y/o el valor de las prestaciones, de acuerdo con la evolución demográfica o económica, por ejemplo, en relación con el comportamiento de la esperanza de vida. Alrededor de dos tercios de los países de la OCDE emplean tales mecanismos, incluidos los esquemas teóricos de contribución definida, los

vínculos de la edad de jubilación legal o los montos de los beneficios con los cambios en la esperanza de vida, las proporciones demográficas o los salarios, y los mecanismos de equilibrio. Los MAAs pueden ser herramientas útiles para evitar que los sistemas de pensiones se vuelvan cada vez más insostenibles a medida que la población envejece y permitir correcciones sin o con una reducción de la resistencia política natural. En cualquier caso, es necesario un amplio acuerdo político sobre su implantación.

En cualquier caso, hablar de tendencias en América Latina significa hacer simplificaciones que, en alguna medida, terminan por ocultar parte de la evolución individual de cada país; aunque, sin embargo, algunas tendencias importantes pueden señalarse. Por ejemplo, en Brasil, se realizaron diferentes de reformar parciales del sistema en 1998, 2003 y 2012, sin embargo, algunos aspectos básicos y fundamentales, como la eliminación de la jubilación por tiempo de cotización, permaneció sin solución hasta la reforma de 2019, que será el objeto central de análisis del capítulo 5 de esta tesis y, además, representa un objeto fundamental de evaluación de esta tesis.

En la cuarta sección se estiman proyecciones con pensiones en América Latina y el Caribe y Brasil y se discute la necesidad de recursos para garantizar el combate a la pobreza. En concreto, siguiendo el modelo de simulación de Dan, Antolín y Oxley (2001) se estiman las proyecciones de la trayectoria esperada del gasto en pensiones y sus implicaciones fiscales, ya que, si bien es evidente que la tendencia es hacia un aumento de dicho gasto, a causa del envejecimiento, es necesario cuantificar este impacto y su evolución en función de algunos factores como la productividad, la participación en el mercado laboral y otros; además, de evaluar sintéticamente la cobertura de las pensiones en Brasil y en la región de América Latina y el Caribe.

Para la estimación del modelo de proyecciones, es necesario destacar los principales indicadores utilizados en el modelo, objetivo que se alcanza con el primer apartado del capítulo, en donde se abordan los principales indicadores demográficos y los tipos de programas implementados en cada país; se detalla las características de los programas de carácter contributivo y no contributivo. Posteriormente se evalúan, por un lado, el impacto Fiscal de la demografía en la seguridad social en América Latina y el Caribe y Brasil y, por el otro, se realiza un breve análisis de la Cobertura de la Protección Social y Pensiones en Brasil y América Latina y Caribe.

En la quinta parte se muestra un análisis del debate sobre la amplia reforma de las pensiones en Brasil en 2019. Se presenta, en primer lugar, la evolución del sistema de pensiones brasileño hasta la reforma de 2019, que fue el cambio constitucional más extenso y profundo desde la promulgación de la Constitución de 1988. Un análisis detallado de los cambios que se realizaron con la reforma de 2019, así como una evaluación inicial de los primeros impactos que se observaron en el año 2020.

Desde 2016 hasta 2019, uno de los temas más debatidos en Brasil ha sido la cuestión de la reforma de las pensiones. En este período tuvieron lugar dos grandes propuestas de reforma de pensiones que planteaban reformulaciones muy amplias del sistema en Brasil. La primera, conocida como Propuesta de Enmienda Constitucional - PEC 287/2016 no ha sido aprobada, sin embargo, a principios de 2019, el tema volvió a la agenda con la PEC 6/2019 que, finalmente, en noviembre de dicho año, fue aprobada en el Congreso con cambios importantes. Analizar el impacto de esta última reforma es el objetivo central de esta tesis. Por ello, este capítulo se dedica exclusivamente al estudio de sus impactos.

A pesar de las limitaciones temporales, una vez que la reforma se aprobó en 2019, es posible realizar algunos análisis de los impactos iniciales de la reforma, centrándonos en sus efectos en la concesión de pensiones, en las jubilaciones por tiempo de cotización, en las jubilaciones por edad o vejez y, finalmente, en la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

En el capítulo sexto se realiza un análisis crítico de la reforma, destacando las cuestiones que quedaron pendientes y que probablemente serán objeto de debate en el futuro. Ese es el caso de los funcionarios público de las diferentes administraciones, de los estados y municipios, cuyo sistema ha sido excluido de la reforma de 2019. También hay problemas que no se han abordado, como la creciente y alta judicialización de los sistemas de pensiones en Brasil, la alta informalidad y el MicroEmprendedor Individual (MEI). Otro tema no tratado se refiere a la problemática creciente en relación a las nuevas formas de trabajo. La experiencia brasileña muestra que, bajo el pretexto de reducir la informalidad, se crearon nuevas formas más precarias, como MEI e intermitente, que no lograron reducir la informalidad y, sin embargo, elevaron la precariedad laboral y afectarán negativamente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones públicas.

En la séptima parte se discute brevemente, pero de forma necesaria, las respuestas e impactos de la pandemia de COVID, especialmente en Brasil, pero también en la región de América Latina y el Caribe, aunque de forma introductoria. La crisis generada por la pandemia muestra la necesidad de contar con sistemas de seguridad / protección social fuertes y robustos, ya que las debilidades de estos sistemas hacen que los países de la región sean más vulnerables a las crisis generadas por contingencias. En el último capítulo, el octavo, se presentan una serie de recomendaciones de política económica y unas conclusiones generales.

De manera más general, la línea lógica en la que se organizó el trabajo es:

- a) Presentar los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones;
- b) Analizar teóricamente varios aspectos que deben ser considerados para definir las posibilidades de política pública que tienen los sistemas de pensiones y lo que se ha hecho en la práctica;

c) Debatir la evolución del sistema de pensiones en Brasil, con énfasis en los factores que terminaron conduciendo a una amplia reforma en 2019, que representó cambios muy significativos en el régimen, aunque la reforma fue paramétrica, así como analizar las medidas tomadas, los primeros impactos ya obtenidos y también discutir los puntos que aún necesitan ser afrontados o resueltos;

d) Finalmente, teniendo en cuenta la pandemia global, se analizan las respuestas en el contexto de la seguridad social a la crisis del COVID y, nuevamente, en particular, la respuesta en el caso brasileño;

e) El último capítulo presenta las consideraciones finales.

Índice / Resumen

Capítulo 1 - Desafíos de las políticas de pensiones en Brasil y América Latina	18
Capítulo 2 - Discusión teórica acerca de las reformas de pensiones.....	53
Capítulo 3 - Grandes tendencias de reforma de los sistemas de pensiones.....	119
Capítulo 4 – Aspectos de los Sistemas de Pensiones en América Latina y Brasil.....	133
Capítulo 5 – Debate y reforma de pensiones en Brasil.....	187
Capítulo 6 – Problemas pendientes de la reforma de pensiones de 2019.....	294
Capítulo 7 - Los impactos de la pandemia de COVID.....	362
Capítulo 8 – Conclusiones y Consideraciones Finales.....	390
Anexo.....	409
Apéndice.....	459
Referencias bibliográficas.....	494

1 - Desafíos de las políticas de pensiones en Brasil y América Latina

Como se mencionó anteriormente, son muchos los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de pensiones en América Latina, empezando por dificultades de financiamiento, que pueden agravarse por cambios estructurales en el mercado laboral y por el envejecimiento de la población, con aumento del gasto debido a la demografía y reglas de beneficios inadecuados desde el punto de vista de la sostenibilidad y la distribución. Hay países, especialmente Brasil, que ya tienen serios problemas de sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo en el contexto de un rápido e intenso envejecimiento poblacional. Brasil buscó una mayor sostenibilidad fiscal a través de una amplia reforma en 2019, que será el principal objeto de esta tesis. En cualquier caso, antes de este análisis más profundo, serán abordados de manera preliminar los desafíos de los sistemas de pensiones en América Latina y Brasil.

La sección 1.1 presenta el desafío del envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe. En la sección 1.2 se analizará la cuestión del envejecimiento de la población en el caso brasileño. En el tercer punto (1.3), se evaluarán otros desafíos, como la cuestión de los cambios en el mercado laboral, entre otros igualmente tratados de manera muy breve.

1.1 - Envejecimiento Poblacional en América Latina

Como muestran Bosch, Melguizo y Pagés (2013), Bichara y Costanzi (2018), Costanzi, Ansiliero e Sidone (2018), United Nations (2015), World Bank (1994), OECD (2011, 2013, 2015, 2017 y 2019) el proceso de envejecimiento poblacional, entendido como aumento de la proporción de la población anciana o de edad más avanzada en la población total es, sabidamente, un fenómeno global y no sólo un proceso que se restrinja a América Latina y el Caribe. En el mundo como un todo y en todos los continentes, incluso en África, existe la previsión de que en el período de 2015 a 2100 la proporción de las personas de 60 o 65 años o más de edad en la población total deberá aumentar de forma significativa en función de la situación de combinación de aumento de la expectativa de vida al nacer y de supervivencia, así como de reducción de la tasa de fecundidad.

El porcentaje de personas de 60 años o más en la población mundial creció del 8% en 1950 a una estimación del 12,3% en 2015, y, tomando la proyección media de fertilidad, debe crecer hasta el 28,1% en 2100 (gráfico 1.1 y tabla 1A del anexo), según datos y proyecciones de la división de población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta tendencia es, por lo tanto, global, variando de velocidad en cada región, siendo más acelerada en América Latina y el Caribe y en Asia, así como partiendo de diferentes niveles.

Actualmente, Europa, América del Norte y Oceanía tienen proporción de personas con 60 años o más en la población total por encima de la media mundial, siendo Europa la región más envejecida por ese indicador. Por debajo de la media mundial están América Latina y el Caribe, Asia y África, siendo esta última región menos envejecida según este indicador en 2015.

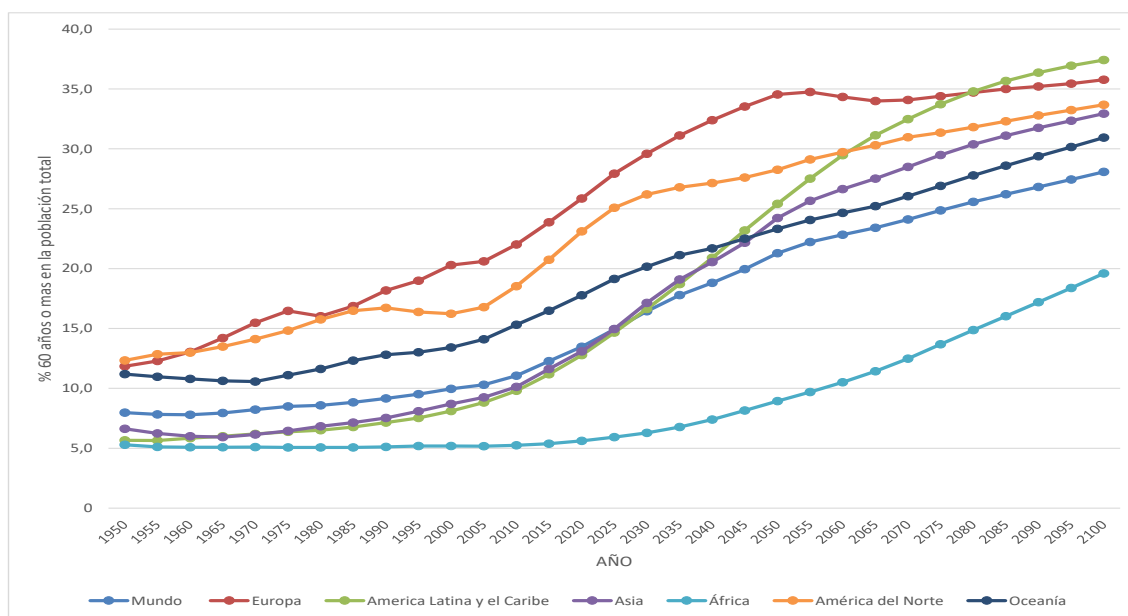
Un punto que llama la atención, por lo tanto, es el rápido proceso de envejecimiento de América Latina y el Caribe y de Asia. En el caso de la primera región, en 1950 la importancia relativa de las personas mayores era del 5,7%, habiendo crecido hasta el 11,2% en 2015. Se proyecta un aumento hasta el nivel del 37,4%, en 2100 (gráfico 1.1 y tabla 1A del anexo), lo que la llevaría a ocupar la posición de región más envejecida del mundo según este indicador, superando, incluso, a Europa. En términos de cotejo, la proporción de personas con 60 años o más en América Latina y el Caribe se sitúa cerca del 11%, siendo similar al observado en Europa en 1950. En Europa, el incremento del nivel del 11% hasta el 20% se produjo en 50 años, entre 1950 y 2000. En el caso de América Latina y el Caribe, este incremento se producirá en el período de 2015 a 2040, es decir, en 25 años. Por lo tanto, según este indicador, el mismo proceso de envejecimiento que Europa experimentó entre 1950 y 2000 se dará en América Latina y el Caribe, en el período entre 2015 y 2040, en la mitad del tiempo. Esta estimación indica que el proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe se está dando con mayor rapidez de lo que ocurrió en Europa, de modo que la

primera región tiende a envejecer antes de enriquecerse y de establecer un sólido sistema de protección social, con importantes consecuencias para el desarrollo.

En este contexto, el fortalecimiento institucional del financiamiento de la protección social es fundamental para evitar retrocesos en el desarrollo aún incompleto del sistema de protección social en la región, sea por una cobertura aún limitada, en especial para grupos más vulnerables como trabajadores domésticos y por cuenta propia, que aún no garantiza de forma amplia la lucha contra la pobreza, en particular, en la población de edad avanzada.

En Asia también habrá un rápido proceso de envejecimiento, pero en 2100 este continente todavía tendría una importancia relativa de las personas con 60 años o más inferior a la observada en Europa, aunque superior a la estimada para América del Norte y Oceanía. Sólo África tendría proporción por debajo de la media mundial, situándose en torno al 20%, que es el nivel proyectado para 2040 en América Latina.

Gráfico 1.1 – Proporción de las personas de 60 años o más en la población total



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

En términos absolutos, esto significa que el número total de personas con 60 años o más edad en el mundo, que era de 202,3 millones en 1950, aumentó a 906 millones en 2015, y debe crecer a, respectivamente, 2,08 mil millones y 3,2 mil millones en los años 2050 y 2100. En este mismo período, la población mundial total fue o será de, respectivamente, 2,5 mil millones, 7,383 mil millones, 9,772 mil millones y 11,2 mil millones.

En el caso de América Latina y el Caribe, el total de personas con 60 años o más creció de sólo 9,6 millones, en 1950, a 70,7 millones en 2015, y llegará a 266,4 millones en 2100 y, por lo

tanto, casi cuadruplicándose entre 2015 y 2100. En el mismo período, la población total de América Latina y el Caribe era de 168,9 millones, en 1950, 632,3 millones en 2015, y se prevé que sea de 712 millones en 2100. En el período de 2015 a 2100, mientras que la tasa media de crecimiento anual de la población en su conjunto será de sólo 0,14% a.a., la población de 60 años o más crecerá una tasa del 1,6% a.a. en el mismo período. Por lo tanto, el ritmo de crecimiento de los ancianos será de más de once veces el de la población como un todo, que incluso, podrá disminuir en términos absolutos en el período de 2060 a 2100.

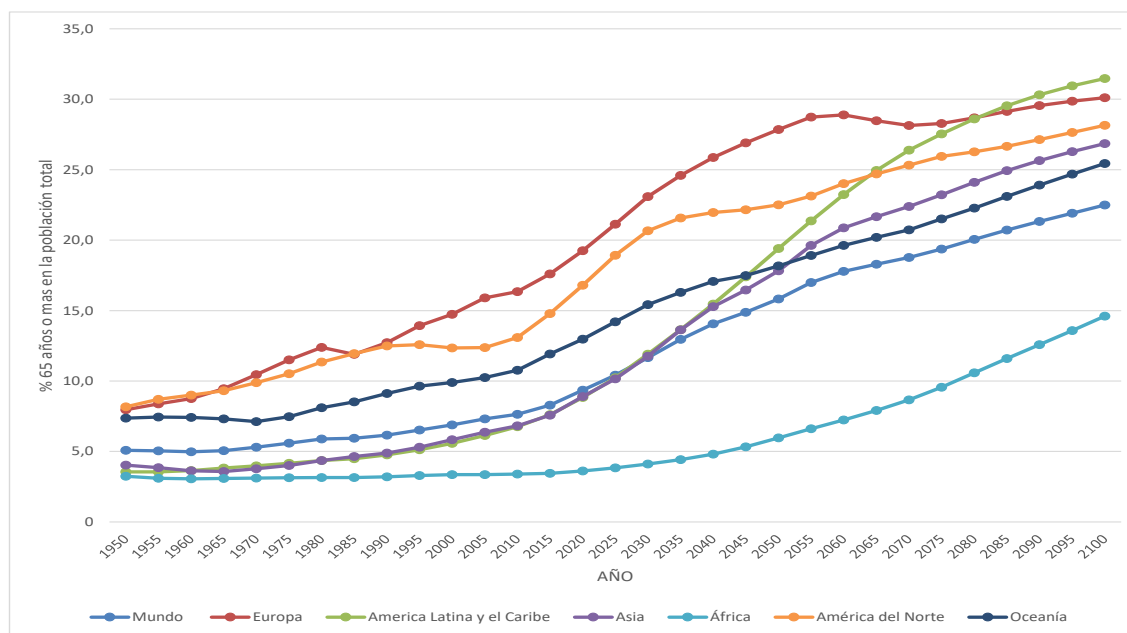
La proporción de las personas de 65 años o más en la población mundial creció del 5,1%, en 1950, a una estimación del 8,3% en 2015, y, tomando la proyección media de fertilidad, debe crecer hasta el 22,5% en 2100 (gráfico 1.2 y tabla 2A del anexo), según datos y proyecciones de la división de población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La población de 65 años o más aumentó de 128,8 millones, en 1950, a 611,9 millones, en 2015, y se estima que llegará a 1,5 mil millones y 2,5 mil millones en los años 2050 y 2100.

En América Latina y el Caribe, la proporción de personas de 65 años o más en la población total creció del 3,6%, en 1950, a una estimación del 7,6% en 2015, y, tomando la proyección media de fertilidad, debe crecer hasta el 31,5% en 2100 (gráfico 1.2 y tabla 2A del anexo), según datos y proyecciones de la división de población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el caso de América Latina y el Caribe, el total de personas con 65 años o más pasó de sólo 6 millones, en 1950, a 48,1 millones en 2015, y podrá llegar a 224 millones en 2100 y, por lo tanto, más que cuadruplicando entre 2015 y 2100. En el período de 2015 a 2100, mientras que la tasa media de crecimiento anual de la población en su conjunto será de sólo 0,14% a.a., la población de 65 años o más debe crecer a tasa de % 1,8 a.a.. Por lo tanto, el ritmo de crecimiento de los ancianos será de trece veces el de la población como un todo, que incluso, deberá disminuir en términos absolutos en el período de 2060 a 2100.

Por lo tanto, las poblaciones de 60 o 65 años o más no sólo crecer por encima del promedio de la población como un todo, como crecerán a tasas significativas. La cantidad de personas de 60 años o más va casi cuadruplicarse entre 2015 y 2100, mientras que el número de personas de 65 años o más va más que cuadruplicar.

Gráfico 1.2 – Proporción de las personas de 65 años o más en la población total



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

No sólo ha aumentado la proporción de la población anciana en el total, sino que también ha incrementado la proporción de personas de edad mucho más avanzada en la población total. Estaríamos hablando de un proceso de envejecimiento del propio envejecimiento, con una mayor importancia relativa de personas de 80 años o más de edad o, incluso, 90 años o más de edad. Una proporción mayor de personas conseguirá alcanzar estas edades más avanzadas. Como resultado, habrá un incremento muy importante en el mundo y en América Latina y Caribe de la población con 80 años o más y 90 años o más, tanto en términos absolutos como relativos.

En el mundo, la proporción de personas de 80 años o más en la población total creció del 0,6% en 1950 al 1,7% en 2015. La estimación es que este porcentaje se eleve al 4,3% y 8,1% para los años 2050 y 2100. En términos absolutos, la población mundial de 80 años o más de edad pasó de sólo 14,3 millones en 1950 a unos 126 millones en 2015. La estimación es crecer hasta los 424,7 millones y 909,3 millones, respectivamente, en los años 2050 y 2100. Entre 2015 y 2050, la población mundial de 80 años o más crecerá al ritmo medio anual del 3,5%. Entre el 2015 y el 2100, el ritmo se reducirá a un promedio anual de alza del 2,4%, notablemente por encima de la media para la población total.

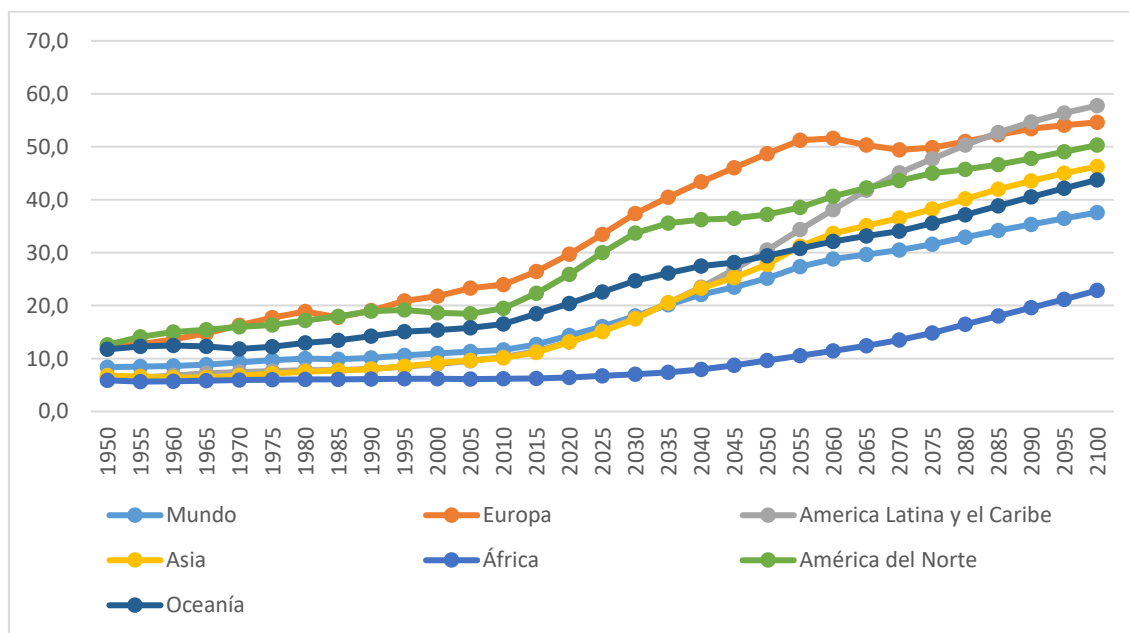
En América Latina y el Caribe, la proporción de personas de 80 años o más en la población total creció del 0,4% en 1950 al 1,6% en 2015. La estimación es que esta participación se eleve al 5,6% y 13,9%, respectivamente, para los años 2050 y 2100. En términos absolutos, el total de personas de 80 años o más de edad en América Latina y el Caribe pasó de apenas 754 mil en 1950 a unos 10,35 millones en 2015. La estimación es que aumentará a 43,6 millones y 99,1 millones, respectivamente, en los años 2050 y 2100. Entre 2015 y 2050, la población de 80 años o más de edad

crecerá al ritmo promedio anual de 4,2%a.a.. Entre el 2015 y el 2100, el ritmo se reducirá a un promedio anual de alza de 2,7% a., pero bien por encima de la media para la población total.

La profunda transformación demográfica cambiará de forma significativa las razones de dependencia actuales. Por ejemplo, la razón de dependencia de los ancianos (65 años o más/de 15 a 64 años) indica que en 2015 había 12,6 personas de 65 años o más que debían ser sustentadas por cada 100 personas de 15 a 64 años en el mundo como un todo. Esta relación debe aumentar a 37,6 jubilados para cada 100 activos de 15 a 64 años en 2100. En términos inversos, mientras que en 2015 había 7,9 potenciales trabajadores activos de 15 a 64 años para financiar a cada anciano de 65 años o más de edad, en 2100, esa importante relación caerá a 2,7 (gráfico 1.3).

Este proceso de empeoramiento en la razón de dependencia, en especial de ancianos, también ocurrirá de forma rápida e intensa en América Latina y el Caribe. Para esta región, la razón de dependencia de los ancianos (65 años o más/15 a 64 años) indica que en 2015 había 11,4 personas de 65 años o más para ser sustentadas para grupos de 100 personas de 15 a 64 años. Esta relación debe aumentar a 38,1 inactivos por cada 100 activos de 15 a 64 años en 2060 y por 57,8 en 2100 (gráfico 1.3). En términos inversos, mientras que en 2015 había 8,8 potenciales trabajadores activos de 15 a 64 años para sustentar a cada anciano de 65 años o más de edad, en 2060, esa importante relación caerá a 2,6.

Gráfico 1.3 - Estimaciones / Proyecciones de la Razón de Dependencia de ancianos (65 años o más / 15 a 64 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

En general, los análisis de la División de Población de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2015 y Naciones Unidas, 2013) señalaron las siguientes conclusiones:

a) la población mundial habría alcanzado a 7.300 millones de personas en julio de 2015, cerca de mil millones más que en el 2003, mientras que el 12,3% y el 1,7% tenían, respectivamente, 60 años o más y 80 años o más y, por lo tanto, el total de personas de 60 años o más en el mundo llegó, en 2015, a 901 millones;

b) en 2015 hay más de dos personas menores de 15 años por cada persona de 60 años o más, pero en 2050, la población en estas dos edades estará en el mismo nivel (alrededor del 21%) y, en 2100, habrá más ancianos que niños en el mundo;

c) en promedio, para ambos sexos, la expectativa de vida al nacer pasó de 67 años, en 2000-2005, a 70 años en 2010-2015, alcanzando los valores de 60 años en África, 72 años en Asia, 75 años en América Latina y el Caribe, 77 años en Europa y Oceanía y 79 años en América del Norte;

d) aunque todavía existen algunas regiones "jóvenes", en particular, África, que tiene un 41% de la población total con una edad entre 0 y 14 años, el envejecimiento de la población se produce en todo el mundo y la población de 60 años o más crece, actualmente, a una tasa del 3,26% por año, de tal forma que el contingente actual de 901 millones deberá llegar a 2,1 mil millones, en 2050, y a 3,2 mil millones en 2100;

e) actualmente Europa es la región que tiene la mayor proporción de personas de 60 años o más de edad, alrededor de $\frac{1}{4}$ del total (24%), pero el fenómeno ocurrirá en todas partes, de tal forma que, en 2050, todas las regiones, con excepción de África, tendrán alrededor de un cuarto o más de la población clasificada como anciana.

Entre los otros desafíos de la política de pensiones a los que se enfrentan en la actualidad la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) están la baja cobertura de los sistemas de pensiones, tanto en términos de proporción de trabajadores que participan en los sistemas pensionales, como la proporción de personas mayores que reciben algún tipo de pensión. Por lo tanto, los esfuerzos por cerrar la brecha en términos de cobertura, por ejemplo, a través de las pensiones no contributivas, están en el centro del debate sobre la política de pensiones en la región. Sin embargo, estas políticas podrían plantear desafíos fiscales significativos en las próximas décadas, debido a que la población envejece.

En las décadas de los 80 y 90, se introdujeron una serie de reformas pensionales en América Latina que alteraron el diseño fundamental de muchos sistemas en la región. Algunos países cambiaron de un sistema público de pensiones por reparto a un sistema de cuentas individuales de administración privada, orientadas principalmente a resolver el problema de la sostenibilidad financiera a largo plazo en el contexto de una población que envejece, con

mención especial para el caso chileno. Entretanto, hubo muy poco progreso en el desempeño de la *cobertura*.

A pesar de que estas proyecciones demográficas se realizaron antes de la pandemia de COVID, que genera incertidumbres, sigue la proyección de continuidad del envejecimiento de la población desde un punto de vista estructural. En otras palabras, si bien la pandemia de COVID tendrá impactos significativos, en particular, sobre la expectativa de supervivencia a corto plazo, existen razones para creer que la tendencia al envejecimiento estructural prevalecerá a medio y largo plazo.

De todos modos, un punto importante a destacar es que el rápido e intenso proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe, incluido Brasil, obligará a una planificación de políticas públicas a medio y largo plazo. Sin embargo, muchos países de la región están fuertemente apegados a la tradición de dar demasiado peso a las políticas en el corto plazo y, sin una planificación más adecuada de las políticas públicas a medio y largo plazo, lo cual será fundamental para afrontar adecuadamente los desafíos que se plantean por las tendencias demográficas del envejecimiento de la población.

1.2 - Envejecimiento poblacional en Brasil

Como muestran Bosch, Melguizo y Pagés (2013), Caetano y Miranda (2007), Caetano y Rocha (2008), Camarano (1999), Costanzi, Fernandes, Ansilheiro y Sidone (2018), Giambiagi (2007) o Wong y Carvalho (2006), la proyección demográfica confirma que el rápido e intenso envejecimiento poblacional que Brasil ya experimenta será aún mayor en las próximas décadas. La estimación de variación de la población por grupos de edad denota un ritmo de crecimiento mucho más intenso para las edades más avanzadas, como los grupos de personas de 65 años o más u 80 años o más, mientras que, la población de 15 a 64 años y la total deben comenzar a caer en términos absolutos en, respectivamente, 2038 y 2048.

Cabe destacar que el grupo de edad de 15 a 64 años, en 2060, será menor que el contingente actual, siendo este grupo justamente aquel que concentra la mayor parte de los trabajadores económicamente activos y de los contribuyentes a la seguridad social. Difícilmente habrá un número mucho mayor de contribuyentes, teniendo en cuenta que el grupo de 15 a 64 años se reducirá en términos absolutos cerca del 5,7% entre 2018 y 2060. El año 2018 también puede ser considerado como el fin del bono demográfico, en el sentido de que la participación de la población de 15 a 64 años en el total pasa a caer después de haber alcanzado su nivel máximo. Dicho de otra forma, a partir de 2018, el crecimiento del grupo de edad de 15 a 64 años pasa a ser inferior al ritmo de incremento de la población total. El fin del bono demográfico refuerza la urgencia de la reforma de la seguridad social en Brasil.

La comparación de los diferentes ritmos de variación de los distintos grupos de edad denota la intensidad del proceso de envejecimiento por el que el país deberá pasar en las próximas décadas. Mientras que la población total y el grupo de 15 a 64 años tendrán una variación media anual estimada del 0,2% a.a. y -0,1% a.a., respectivamente, entre 2018 y 2060, las franjas de edad de 60 años o más, 65 años o más, 80 años o más y 90 años o más, tendrán un incremento promedio anual estimado del 2,3% a.a., el 2,7% a.a., 3,7% a.a. y el 4,7% a.a., respectivamente (tabla 1.1). El grupo de edad de 0 a 14 años también será inferior en 2060 a lo que se observa actualmente, con una caída acumulada del 25,4% entre 2018 y 2060 (caída media anual del 0,7% a.a.) como consecuencia de la disminución de la tasa de fecundidad.

Como resultado, estos grupos con edad más avanzada tendrán un significativo incremento en términos absolutos y en cuanto a la proporción sobre la población total. Entre 2018 y 2060, la población de 65 años o más, 80 años o más y 90 años o más, respectivamente, se triplicará, más que cuadruplicará y prácticamente se multiplicará por siete. En cuanto a la proporción de los diferentes grupos de edad sobre la población total, entre 2018 y 2060, se observa una caída de los grupos de 0 a 14 años y de 15 a 64 años, mientras que se observará aumento de la importancia relativa de grupos

de edad de edad más avanzada como 60 años o más, 65 años o más, 80 años o más y 90 años o más. La proporción de las personas mayores sobre la población total, estimada en 2018 del 13,4%, aumentará al 32,2% en 2060. En la misma comparación, la participación en las franjas de 65 años o más aumentará del 9,2% hasta el 25,5%; de 80 años o más del 2% al 8,4% y de 90 años o más del 0,4% al 2,2% (tabla 1.1).

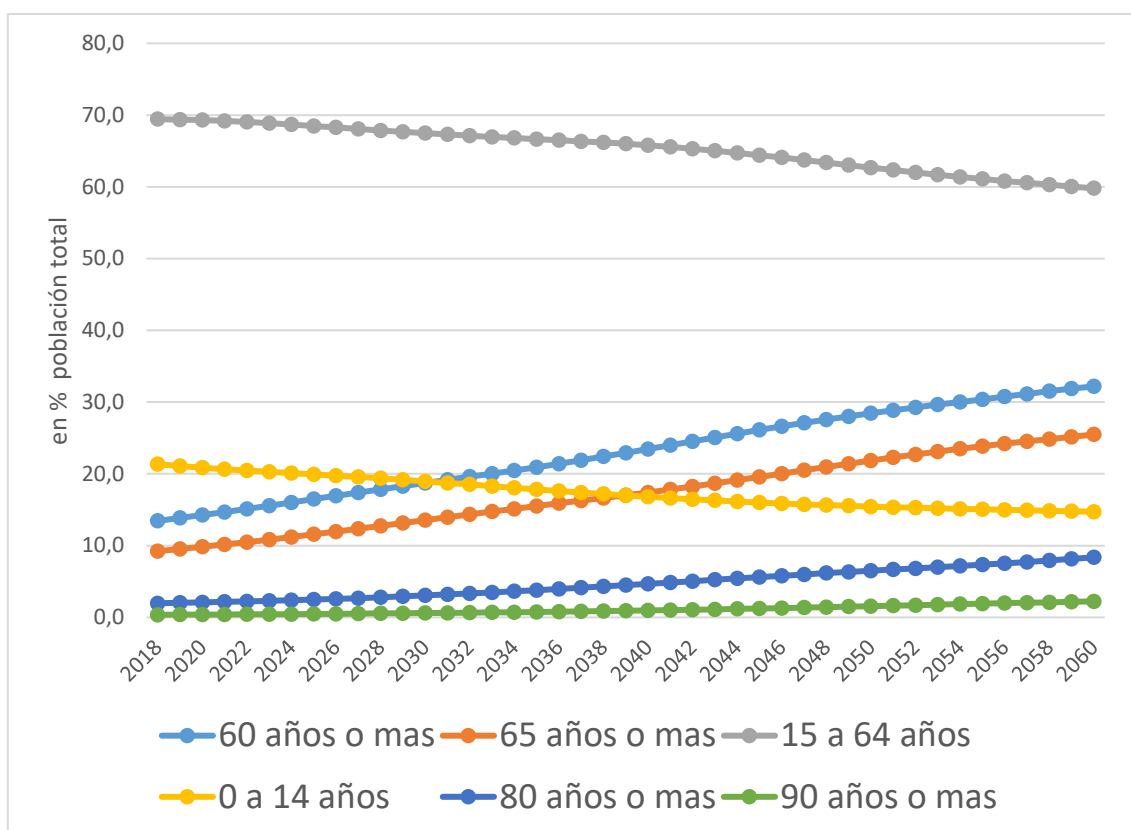
Tabla 1.1 - Evolución de los grupos de edad Según la proyección demográfica

Descripción	Total	60 años o mas	65 años o mas	80 años o mas	90 años o mas	15 a 64 años
Tamaño en 2018 (en millones)	208,5	28,0	19,2	4,1	0,7	144,8
Tamaño en 2060 (en millones)	228,3	73,5	58,2	19,1	5,1	136,5
Variación Acumulada entre 2018 y 2060 en %	9,5	162,1	202,6	366,7	594,5	-5,7
Variación media anual entre 2018 y 2060 en% a. a.	0,2	2,3	2,7	3,7	4,7	-0,1
Proporción total en 2018 en%		13,4	9,2	2,0	0,4	69,4
Proporción en el total en 2060 en%		32,2	25,5	8,4	2,2	59,8

Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

Gráfico 1.4 - Proporción de diferentes grupos de edad en la población total

Brasil entre 2018 y 2060



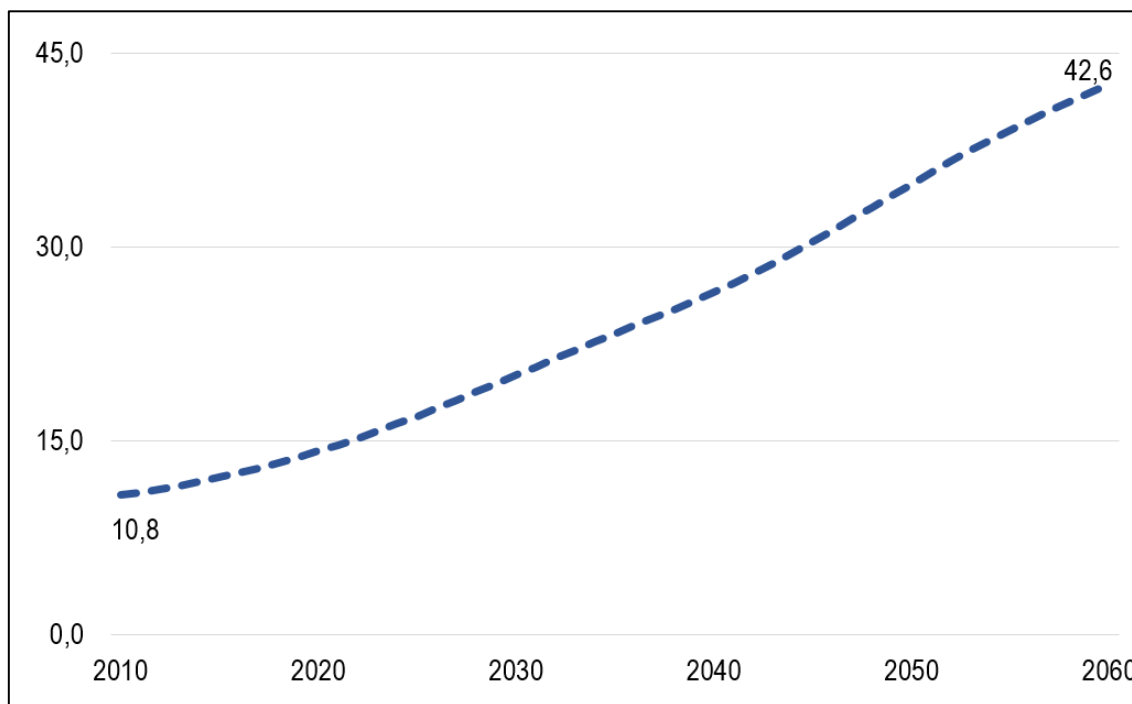
Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

La profunda transformación demográfica cambiará de forma significativa las razones de dependencia actuales. Por ejemplo, la razón de dependencia de los ancianos (65 años o más de 15 a 64 años) indica que en 2010 había 10,8 personas de 65 años o más para ser sustentadas por cada 100 personas de 15 a 64 años. Esta relación aumentará a 42,6 inactivos para cada grupo de 100 activos de 15 a 64 años en 2060 (gráfico 1.5). En términos inversos, mientras que en 2010 había 9,3 potenciales trabajadores activos de 15 a 64 años para sostener a cada anciano de 65 años o más de edad, en 2060, esa importante relación caerá a 2,3. Además, tal relación es potencial, pues en la práctica, por cuestiones como informalidad, inactividad y, en el caso brasileño, por el hecho de que las personas se jubilan mucho antes de los 65 años, la efectiva relación entre contribuyentes y beneficiarios es mucho menor que ese potencial dado por la razón de dependencia de ancianos.

Sin embargo, con la reforma de 2019, se espera que el volumen de hombres que se jubilan antes de los 65 años disminuya significativamente en las próximas décadas, pero seguirán dándose casos de jubilación por invalidez o incapacidad laboral permanente, o por el hecho de que las pensiones voluntarias con menor edad de jubilación aún sean accesibles para determinados colectivos

como el profesorado. Además, la edad mínima legal para las mujeres se fijó en 62 años, con normas transitorias.

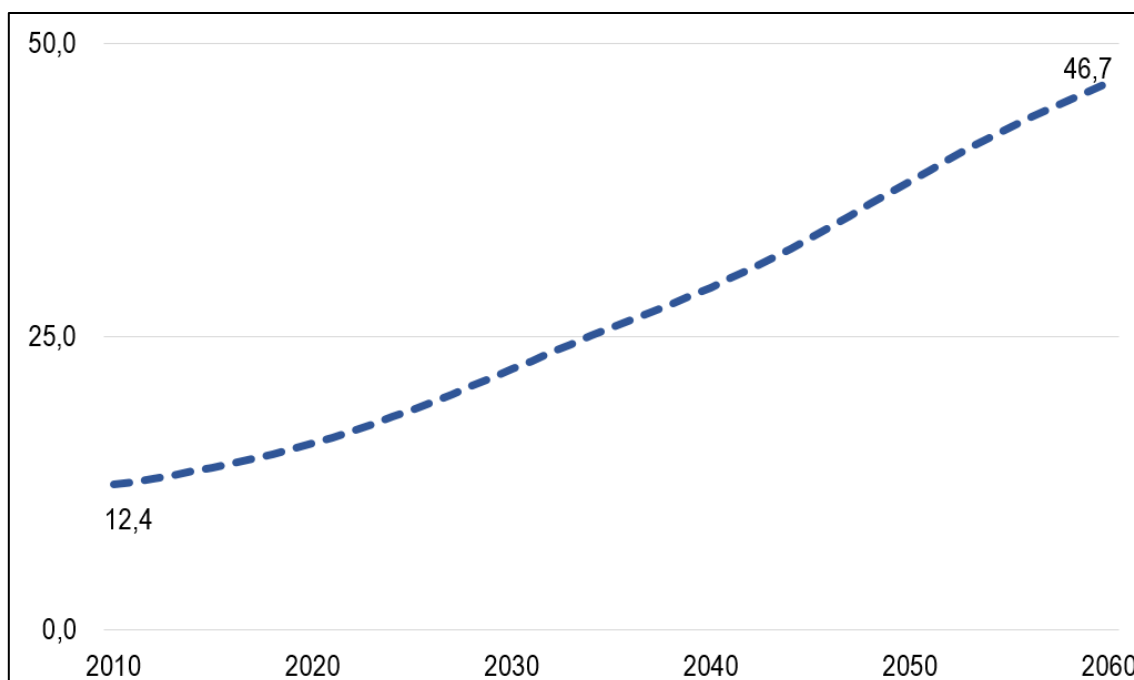
Gráfico 1.5 - Estimaciones / Proyecciones de la Razón de Dependencia de ancianos (65 años o más / 15 a 64 años) entre 2018 y 2060



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

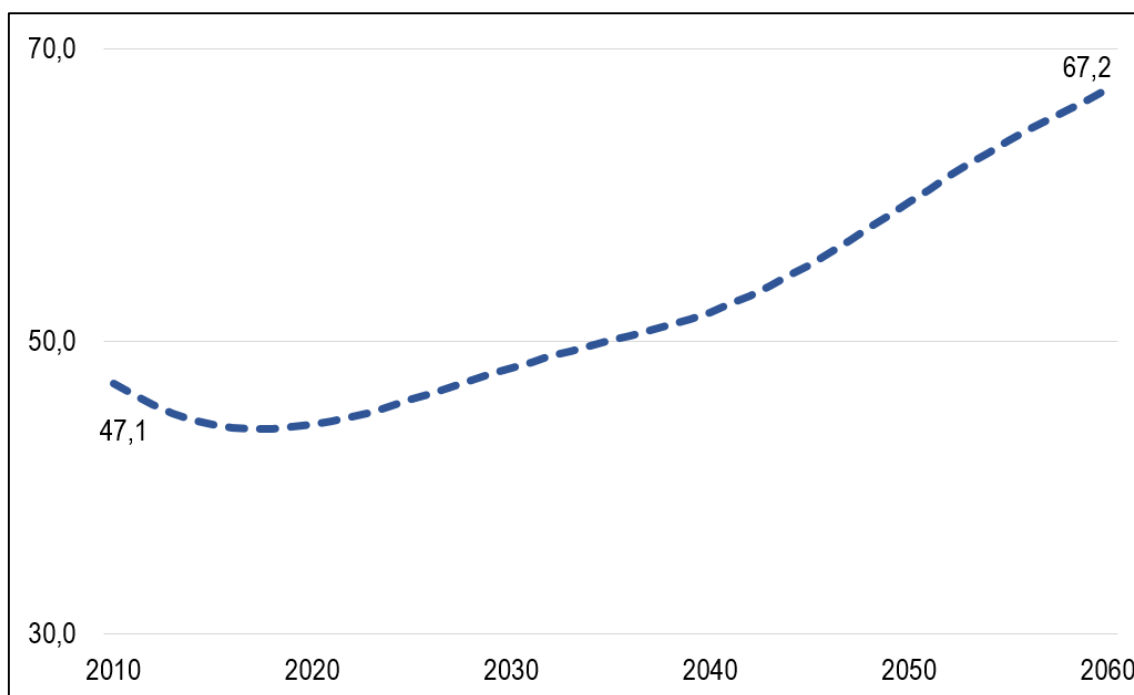
Existe la posibilidad de calcular razones de dependencia de ancianos con diferentes grupos de edad, usando como referencia el grupo de activos de 20 a 64 años, y no 15 a 64, teniendo en cuenta que la tasa de participación de 15 a 19 años viene cayendo y los jóvenes están entrando más tarde en el mercado de trabajo. También existe la posibilidad de calcular razón de dependencia total, que considera tanto los inactivos ancianos, como los niños que, obviamente, necesitan ser sustentados o soportados por la población en edad activa. En los gráficos 1.6 y 1.7 se presentan respectivamente la trayectoria de la razón de dependencia de ancianos usando los grupos de edad de 20 a 64 años y 65 o más años y de dependencia total, usando los inactivos como siendo los niños de 0 a 14 años y los ancianos de 65 años o más. Hay un claro empeoramiento continuo en la razón de dependencia de ancianos entre 2010 y 2060, mientras que la razón de dependencia total empieza a empeorar a partir de 2018, denotando el final del bono demográfico.

Gráfico 1.6 - Estimaciones / Proyecciones de la Razón de Dependencia de ancianos (65 años o más / 20 a 64 años) entre 2018 y 2060



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

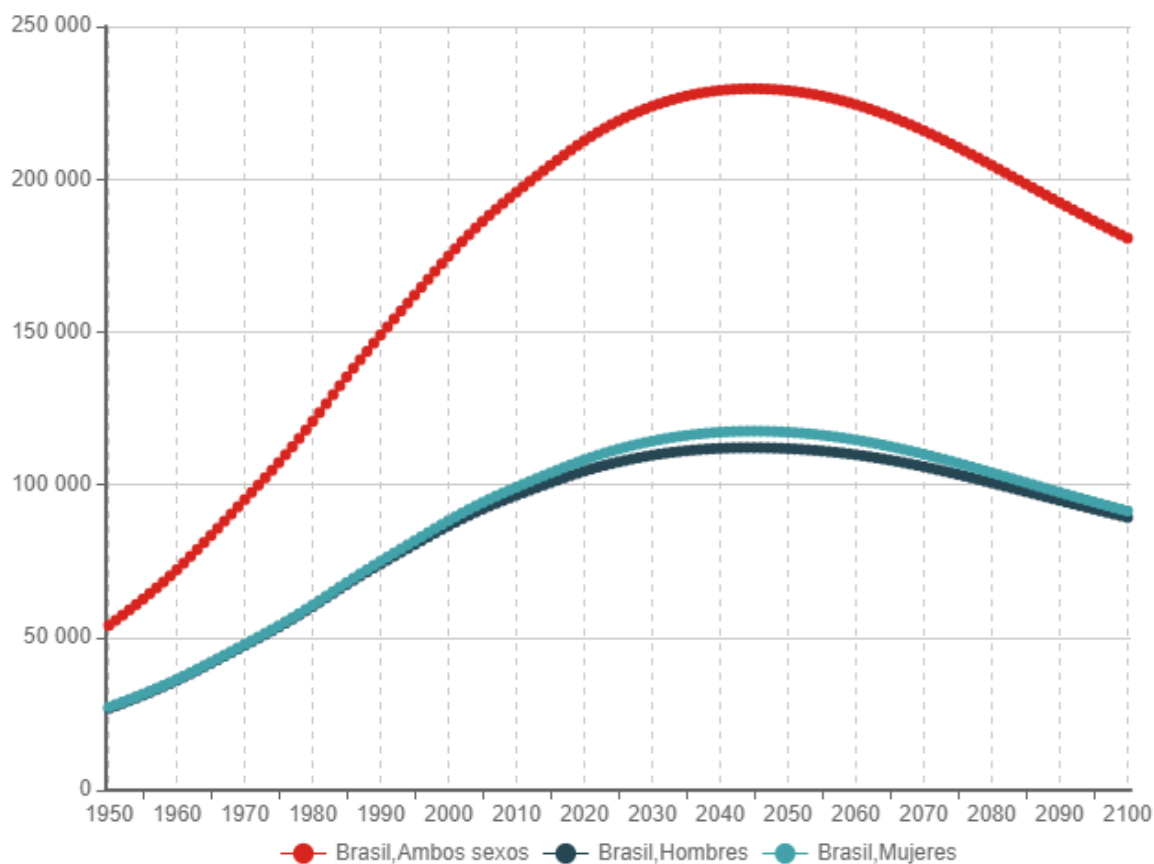
Gráfico 1.7 - Estimaciones / Proyecciones de la Razón de Dependencia Total (0 a 14 años + 65 años o más / 15 a 64 años) entre 2018 y 2060



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

Las proyecciones demográficas de Naciones Unidas y CEPAL también apuntan a un rápido e intenso envejecimiento de la población, que, incluso, debería continuar en el período posterior hasta el 2060 y continuar hasta el 2100, con un agravamiento de la tasa de dependencia de los ancianos. De acuerdo con estas proyecciones, la población brasileña debería seguir creciendo, aunque a un ritmo decreciente, hasta 2045 (229,6 millones) y luego comenzar a caer continuamente hasta 181 millones en 2100 (gráfico 1.8).

Gráfico 1.8 Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)



Fuente: CEPAL y Naciones Unidas

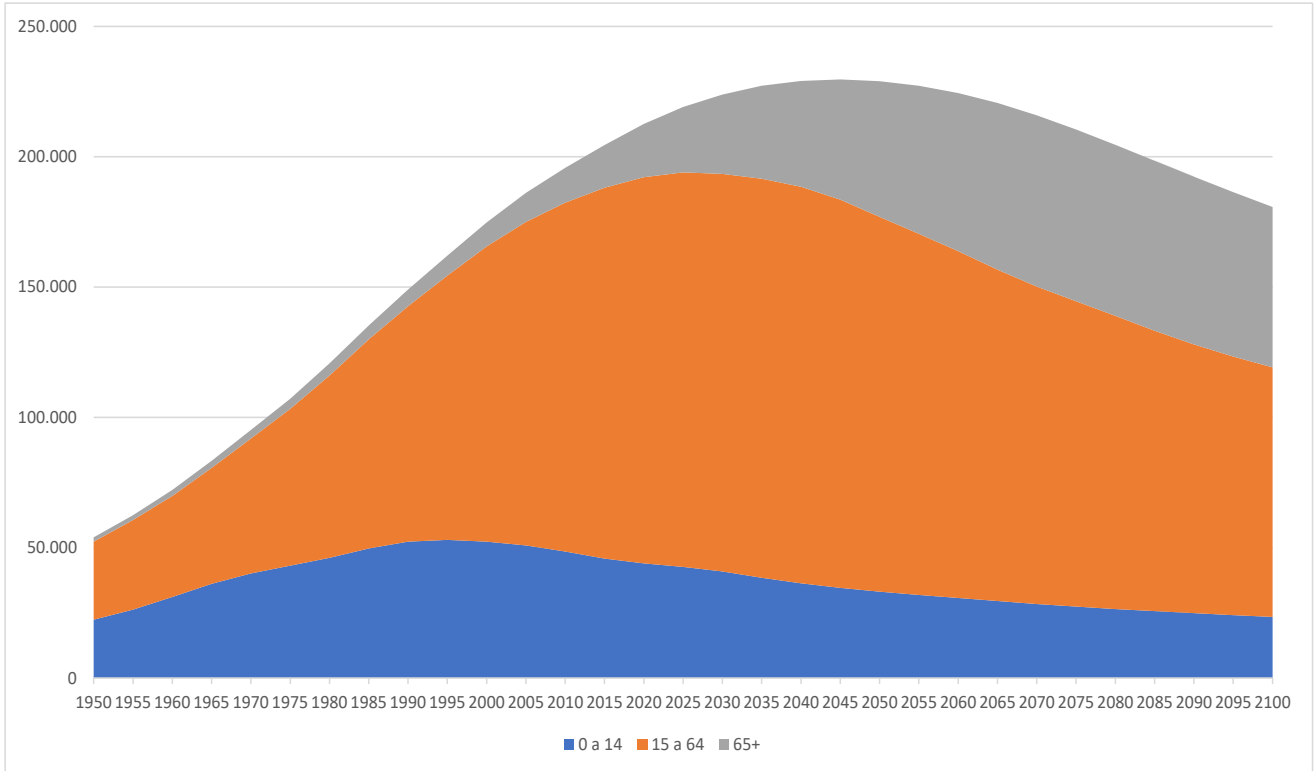
Esta trayectoria se deriva de la combinación de una caída en la tasa de fecundidad / fecundidad y un aumento de la esperanza de vida. Debido a este comportamiento, se espera una caída de la población en edad laboral más tradicional, de 15 a 64 años o de 25 a 64 años, mientras que se producirá un aumento relevante en la población anciana. En el período comprendido entre 2020 y 2100, tanto la población de 0 a 14 años como la de 15 a 64 años se reducirán significativamente, mientras que solo la población de 65 años y más crecerá comparativamente (gráfico 1.9), al menos hasta 2075. En el caso de la población de 0 a 14 años, la proyección es que este grupo pasará de un

nivel estimado, en el año 2020, de alrededor de 44 millones de personas, a alrededor de 30,8 millones y 23,4 millones, respectivamente, en los años 2060 y 2100. Por lo tanto, la estimación es una caída de alrededor del 30%, al comparar 2060 con 2020, y 46,7% al comparar 2100 con 2020. De hecho, la población de 0 a 14 años ha ido disminuyendo desde mediados de la década de 1990.

La población de 15 a 64 años pasó de un nivel de alrededor de 30 millones en 1950 a alrededor de 148 millones en 2020, es decir, se multiplicó prácticamente por 5. Este crecimiento representó un incremento promedio de 2,3%a.a.. Actualmente, la participación de este colectivo de 15 a 64 años se encuentra en su porcentaje máximo, denotando el denominado fin del bono demográfico, considerando que la participación disminuirá a partir de la década de 2020. A partir de 2035, inclusive, el total absoluto de personas con una edad de 15 a 64 años comenzará a caer, lo que representa un desafío no solo para el sistema de pensiones, sino también un problema desde el punto de vista del crecimiento económico. Entre 2020 y 2060, se espera que la población de 15 a 64 años caiga del nivel actual de 148 millones a alrededor de 133 millones en 2060, lo que representa una caída del 10,3%. En 2100 debería descender a 95,7 millones, lo que representa un nivel absoluto del 35,4% inferior al imperante en 2020.

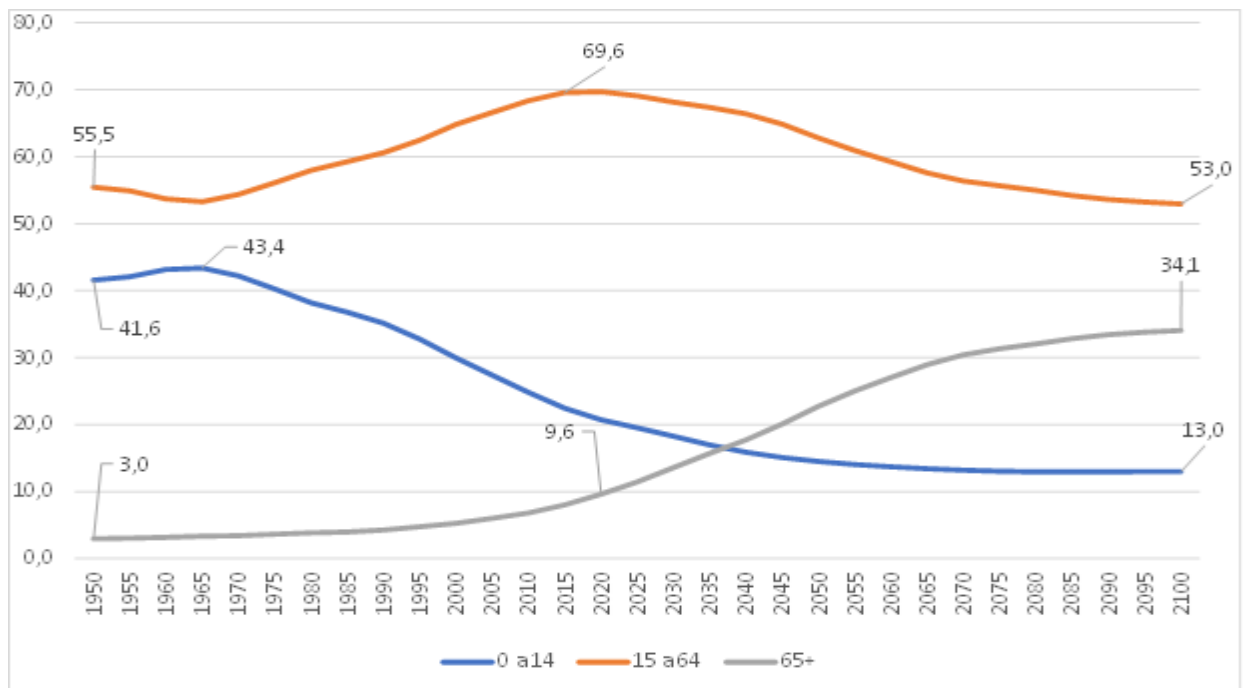
La población de 65 años o más, por otro lado, creció de solo 1,6 millones en 1950 a alrededor de 20,4 millones en 2020, lo que representó un máximo promedio anual del 3,7% en ese período. La proyección es que seguirá creciendo, en términos absolutos, hasta 2075, cuando se estima que alcance los 65,9 millones, más de 3 veces el total observado en 2020 (incremento promedio anual de 2,2% anual entre 2020 y 2075). La participación en la población total aumentó de 1950 a 2020 y se espera que continúe creciendo hasta 2100. La participación de las personas de 65 y más años en el total de la población creció del 3% al 9,6% entre 1950 y 2020 y, en 2100, debería llegar al 34,1% (gráfico 1.10).

Gráfico 1.9 Población total, según grupos de edad Brasil 1950 - 2100
(Miles de personas, a mitad del año)



Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

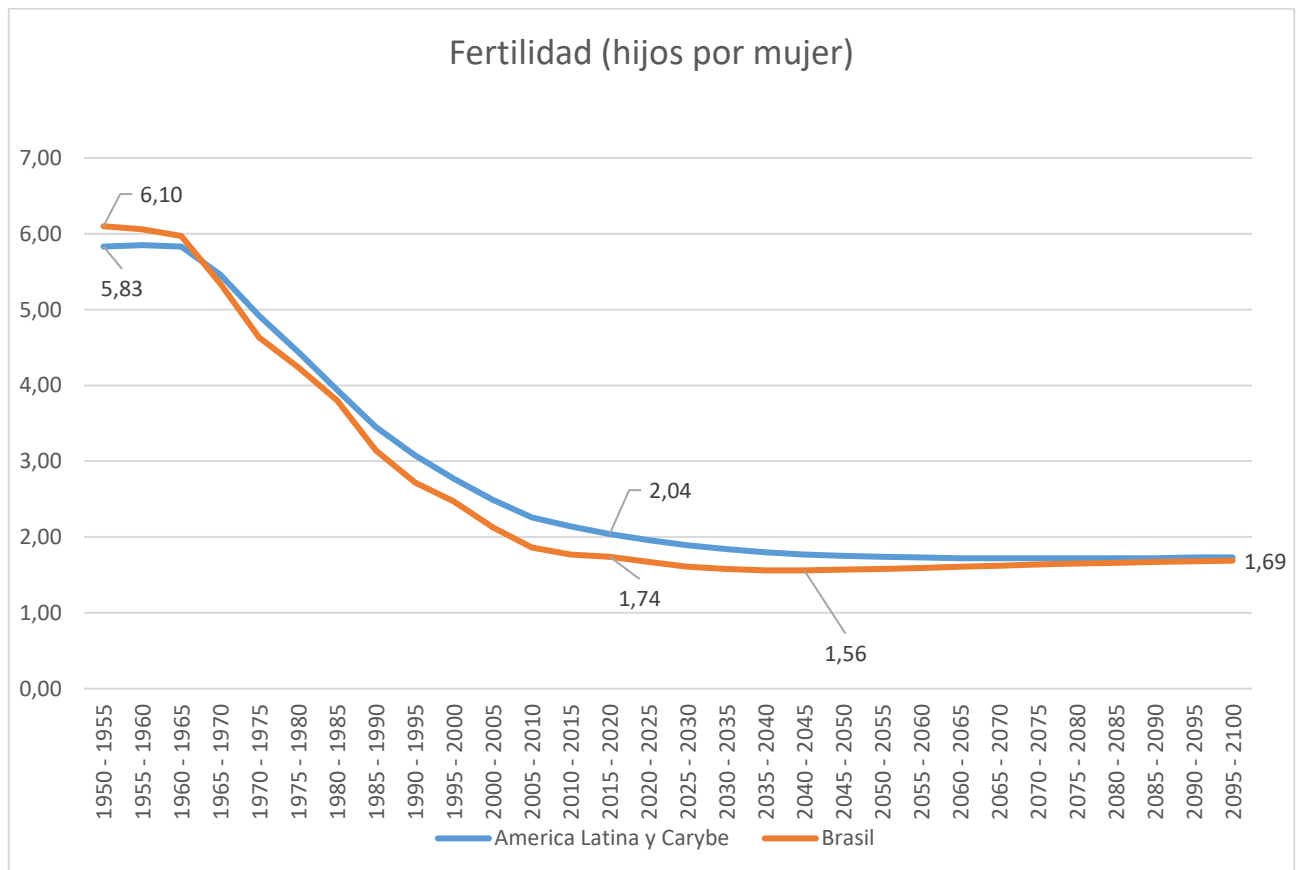
Gráfico 1.10 Participación población total, según grupos de edad Brasil 1950 - 2100
En % total



Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

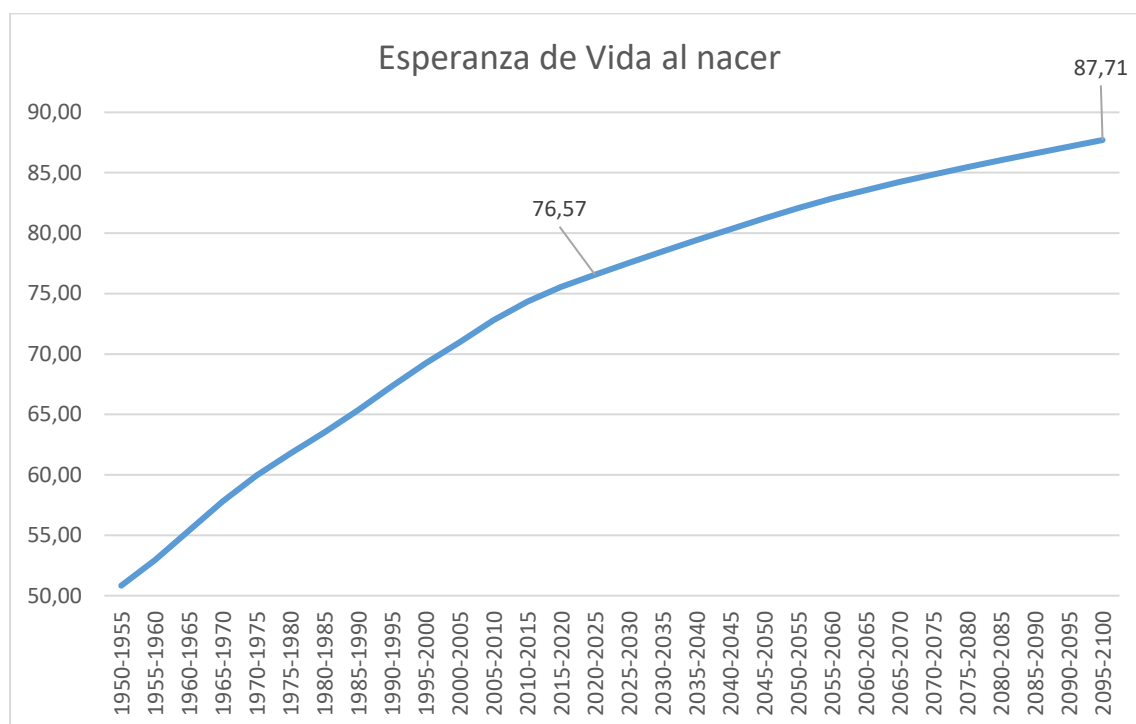
Este comportamiento demográfico, obviamente, refleja una combinación del aumento de la esperanza de vida y una disminución de la fertilidad. La tasa de fecundidad en Brasil, que en 1950 era de 6,1 hijos por mujer, se encuentra actualmente en el nivel de 1,7 y se espera que caiga a 1,56 para el período 2035-2045, después de lo cual, habrá una ligera recuperación hasta el nivel de 1,69 hasta 2100, pero una meseta inferior a la tasa de reemplazo (gráfico 1.11). Esta caída también se observa de manera similar en América Latina y el Caribe en su conjunto. La esperanza de vida al nacer, que estaba en el nivel de 50 años en 1950, ya ha alcanzado el nivel de 76 años en 2020, y la expectativa es que seguirá aumentando hasta los 87,7 años hasta 2100 (gráfico 1.12).

Gráfico 1.11 Tasa de Fertilidad (hijos por mujer) – Brasil 1950 - 2100



Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

Gráfico 1.12 - Esperanza de Vida al Nacer (en años) – Brasil – 1950 -2100

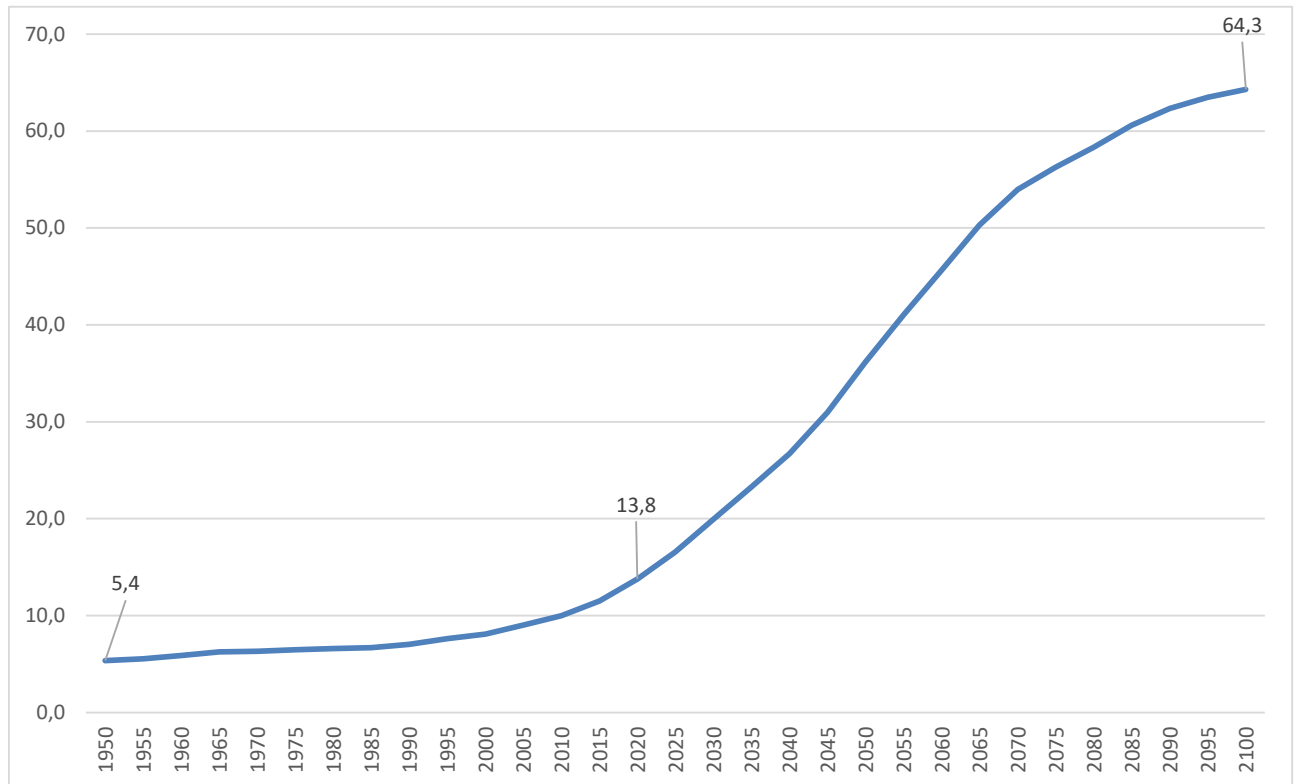


Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

Como resultado de estas tendencias demográficas, hay, y seguirá habiendo un empeoramiento de la tasa de dependencia de las personas mayores. En 1950, esta relación era de solo 5,4. En 2020, ya había aumentado a 13,8 y, para 2100, debería aumentar a 64,3 (gráfico 1.13). Esto significa que, en 1950, por cada 5 personas de 65 años o más, había alrededor de 100 personas de 15 a 64 años de las que estas personas mayores podían depender. Para 2020, esta proporción ya ha aumentado a 13,8 por cada 100, y para 2020 habrá 64 personas mayores de 65 años o más por cada 100 personas de 15 a 64 años. En el caso de los planes de pensiones repartidos o de reparto, esta tendencia suele ser un gran desafío, ya que implica una fuerte caída o deterioro de la relación entre cotizantes y beneficiarios.

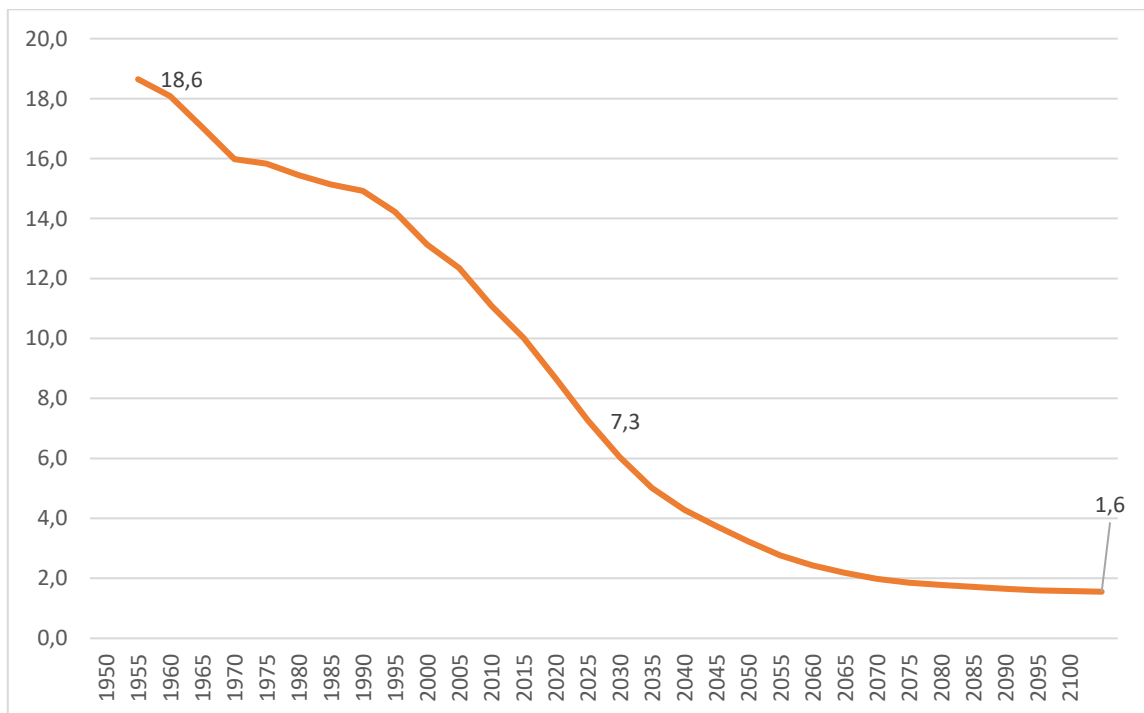
Se puede observar que, en 1950, había alrededor de 18,6 contribuyentes potenciales al sistema de pensiones por cada beneficiario potencial de 65 años o más. Esta proporción de contribuyentes potenciales por cada beneficiario del sistema de pensiones ya se ha reducido a un nivel de 7 en 2020. Para 2100, esta proporción potencial de contribuyentes a beneficiario debe haber bajado a 1,6 (gráfico 1.14). Además, debido a cuestiones como la inactividad, el desempleo y la informalidad, la proporción efectiva de contribuyentes a beneficiarios suele ser mucho menor que este potencial que ofrece la demografía.

Gráfico 1.13 – Relación de Dependencia de Adultos Mayores – Brasil – 1950 -2100



Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

Gráfico 1.14 – Relación Personas 15-64 años / 65 años o más – Brasil – 1950 -2100



Fuente: Elaboración a partir de datos de la CEPAL y Naciones Unidas

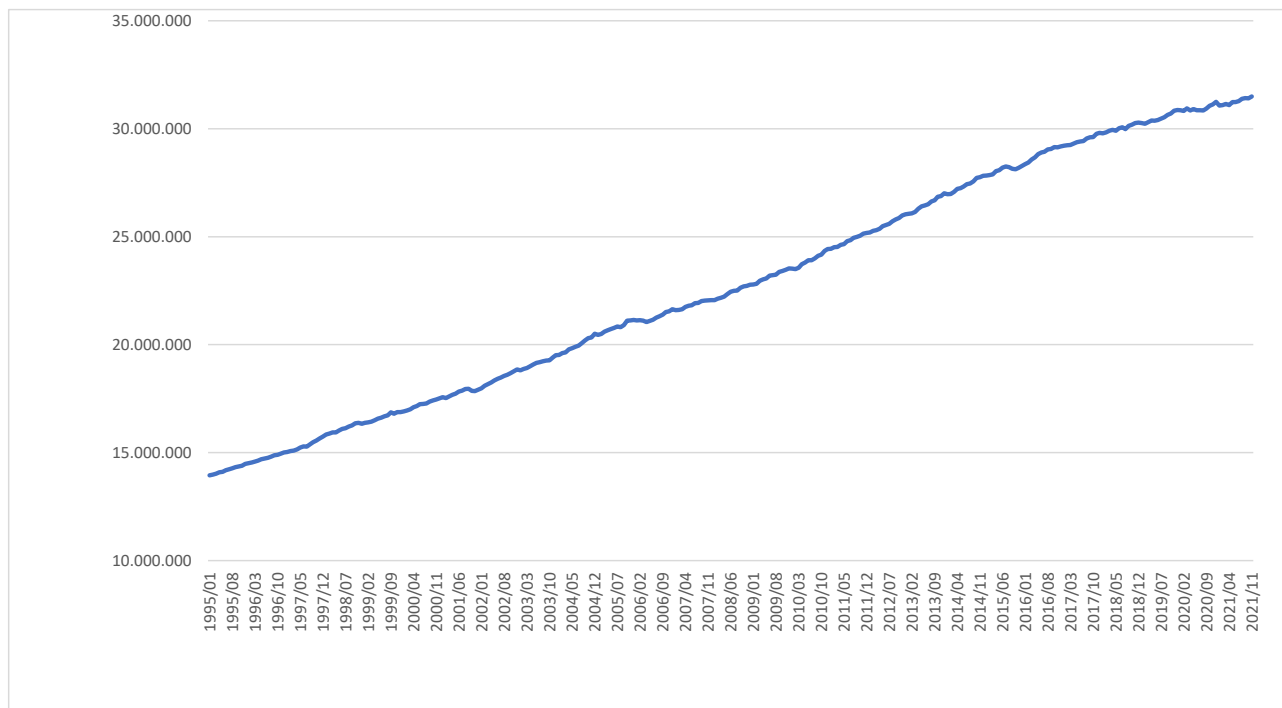
Estas tendencias demográficas han generado un crecimiento acelerado de los beneficiarios de los esquemas de pensiones y un continuo empeoramiento de la relación entre cotizantes por beneficiario en el reparto o pay-as-you-go del Régimen General de Pensiones Sociales (RGPS - dirigido a trabajadores del sector privado). El número de prestaciones emitidas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) en Brasil pasó de 15,3 millones, en enero de 1995, a 36,2 millones en octubre de 2021. Esta cifra cubre las pensiones contributivas y no contributivas del Beneficio de Prestación Continuada da Ley Orgánica da Asistencia Social (BPC/LOAS). El número de prestaciones emitidas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para las mujeres en Brasil pasó de 8 millones, en enero de 1998, a 20,6 millones en octubre de 2021. LOAS. El número de prestaciones emitidas por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para hombres en Brasil pasó de 6,4 millones, en enero de 1998, a 15,3 millones en octubre de 2021. BPC / LOAS¹. Estos datos dejan en claro un crecimiento muy notable de pensiones contributivas y no contributivas en Brasil en el período de 1995 a 2021.

Considerando únicamente las prestaciones del RGPS, es decir, sin considerar los de carácter no contributivo, el total de prestaciones de RGPS pasó de alrededor de 13,9 millones, en enero de 1995, a 31,5 millones en noviembre de 2021, lo que representa un incremento acumulado en el período del 125,75%. Por lo tanto, en este período de casi 27 años, el total de prestaciones del RGPS fue más del doble (gráfico 1.15). Al considerar la variación de prestaciones del RGPS entre noviembre de 1995 y el mismo mes de 2021, el incremento acumulado en el período es del 118,7%, lo que representa un crecimiento promedio anual del 3,1% anual.

Al considerar la evolución de las prestaciones totales del RGPS para hombres y mujeres, se observa que, entre noviembre de 1998 y noviembre de 2021, mientras que el stock antes mencionado para hombres creció a una tasa promedio anual de + 3.3% anual. y, para las mujeres, el aumento anual promedio fue de + 3.8% por año. Debido a este diferencial, la participación de las mujeres en el total de prestaciones del RGPS saltó del 55% en enero de 1998 al 58,2% en noviembre de 2021 (excluyendo los casos de prestaciones con sexo desconocido en la base de datos). Obviamente, la proporción de hombres en los beneficios totales del RGPS cayó del 45% en enero de 1998 al 41,8% en noviembre de 2021 (excluyendo los casos de prestaciones con sexo desconocido en la base de datos).

¹ Hay casos con sexo desconocido en los datos.

**Gráfico 1.15 – Monto total de beneficios mantenidos o pagados por Brasil RGPS
Enero de 1995 a noviembre de 2021**



Fuente: Elaboración a partir de datos de Secretaria de Previdência – Brasil

El número total de cotizantes al RGPS o asegurados, considerando el promedio mensual, pasó de 28,6 millones, en 2003, a 53 millones en 2019, lo que corresponde a un incremento promedio anual del 3.9% a.a. (tabla 1.2). Sin embargo, se puede notar un comportamiento muy diferente en el período en su conjunto. Si bien en el período comprendido entre 2003 y 2004 el número total de contribuyentes creció a una tasa del 6% anual, reflejando un período de crecimiento económico relevante de manera estable y sostenible, a partir de 2015 se produjo una retracción en el número de contribuyentes, debido a la fuerte recesión en el período 2015/2016 y la débil recuperación en el período 2017 a 2019. Con la crisis resultante de la pandemia en 2020, ciertamente no habrá recuperación en el corto plazo. De hecho, en 2019, el número promedio de contribuyentes aún era un 3,1% menor que el nivel observado en 2014. Dada la retracción esperada en 2020 y 2021, debido a la crisis generada por la pandemia, el número promedio mensual de cotizantes al RGPS solo podrá restablecerse en el año 2023.

Tabla 1.2 Total de /cotizante/asegurados Brasil RGPS 2003 a 2019 – promedio mensual

Año	Cotizantes /Asegurados – promedio mensual	Variación Anual em %	Número índice 2003=100
2003	28.592.909		100,0
2004	30.609.123	7,1	107,1
2005	32.486.813	6,1	113,6
2006	33.333.012	2,6	116,6
2007	36.428.203	9,3	127,4
2008	39.605.695	8,7	138,5
2009	41.045.142	3,6	143,6
2010	44.406.673	8,2	155,3
2011	47.725.150	7,5	166,9
2012	50.907.423	6,7	178,0
2013	52.688.194	3,5	184,3
2014	54.663.705	3,7	191,2
2015	53.604.092	-1,9	187,5
2016	51.844.313	-3,3	181,3
2017	51.026.116	-1,6	178,5
2018	51.791.569	1,5	181,1
2019	52.988.642	2,3	185,3

Fuente: Elaboración a partir de datos de Secretaria de Previdência – Brasil

Otro indicador muy importante es el número total de cotizantes por cada beneficio que se paga. Esta relación es fundamental cuando se trata de un régimen reparto o pay-as-you-go como el RGPS de Brasil. La relación entre cotizantes o asegurados por prestación creció de 1,5 para 2 entre 2003 e 2012, pero después cayó hasta 1,7 en 2019. Cabe señalar que esta es la relación entre contribuyentes y beneficios que predomina en el caso del RGPS, pero la relación en el conjunto de la seguridad social es diferente, teniendo algunos RPPS peor relación que la que presenta el RGPS. En cualquier caso, considerando los datos de la PNAD Anual Continua 2019, había en Brasil un total de alrededor de 59,5 millones de trabajadores ocupados con cotizaciones a lo sistema de pensiones, mientras que el número total de beneficiarios de pensiones de jubilación, muerte o sobrevivencia y el BPC / LOAS

(prestación no contributiva) alcanzó los 33,5 millones. Con base en estas estimaciones, para Brasil en su conjunto, considerando todos los esquemas de seguridad social (de trabajadores del sector privado y servidores públicos) la razón fue de 1,78 cotizantes por beneficiario.

Tabla 1.3 - Brasil – RGPS Cotizantes por Pensión pagada – 2003 a 2019

Año	Cotizantes	Pensiones	Cotizantes/Pensiones
2003	28.592.909	19.143.639	1,5
2004	30.609.123	19.973.300	1,5
2005	32.486.813	20.805.027	1,6
2006	33.333.012	21.277.559	1,6
2007	36.428.203	21.854.409	1,7
2008	39.605.695	22.434.640	1,8
2009	41.045.142	23.173.371	1,8
2010	44.406.673	23.914.611	1,9
2011	47.725.150	24.807.334	1,9
2012	50.907.423	25.596.296	2,0
2013	52.688.194	26.499.452	2,0
2014	54.663.705	27.381.551	2,0
2015	53.604.092	28.089.617	1,9
2016	51.844.313	28.855.499	1,8
2017	51.026.116	29.461.992	1,7
2018	51.791.569	30.023.265	1,7
2019	52.988.642	30.497.624	1,7

Fuente: Elaboración a partir de datos de Secretaria de Previdência – Brasil

Cabe señalar que el proceso de envejecimiento ya ha tenido efectos concretos en la seguridad social brasileña y el sistema de pensiones. Considerando la evolución de los beneficiarios activos del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), incluyendo tanto las pensiones contributivas como las no contributivas, se observa un aumento relevante en el período de 2010 a 2020 (considerando diciembre de cada año). En el período comprendido entre diciembre de 2010 y el mismo mes de 2020, el número total de beneficiarios activos del INSS aumentó de 26,2 millones a 32,2 millones, lo que representó un incremento del 23,2% o un promedio anual del 2,1% anual (tabla 1.4). En términos absolutos, el número total de beneficiarios ha crecido en alrededor de 606 mil beneficiarios adicionales por año (alrededor de 6,1 millones más en este período de 10 años). En esta misma

comparación, el incremento promedio anual fue del 2,2%a.a. para hombres y el 2,1%a.a. para mujeres. De este total adicional de 6,1 millones de beneficiarios entre diciembre de 2010 y el mismo mes de 2020, había aproximadamente 2,8 millones de hombres y 3,3 millones de mujeres. Sin embargo, las mujeres fueron la mayoría entre los beneficiarios, tanto en 2010 como en 2020. En diciembre de 2020, del total de 32,2 millones de beneficiarios, alrededor de 14,4 millones eran hombres y 17,8 millones eran mujeres. Por tanto, del total de beneficiarios, a fecha de diciembre de 2020, alrededor del 44,7% eran hombres y el 55,3% mujeres.

Al analizar la evolución por grupos de edad, se observa un comportamiento muy diferente entre los grupos considerados, así como una participación muy relevante de beneficiarios que no son mayores de 60 años. Si bien el número total de beneficiarios menores de 60 años se mantuvo prácticamente estancado en el nivel de 8,9 millones, entre 2010 y 2020, el número total de beneficiarios de 60 años y más (ancianos) saltó de 17,2 millones a 23,3 millones, es decir, un incremento en términos absolutos del 35,6% (+ 3,09%a.a. - tabla 1.4).

El grupo de edad que presentó mayor incremento entre 2010 y 2020 fue precisamente el de 90 años o más, que presentó un incremento del 46,7% o una media anual del 3,9% a.a. Este grupo pasó de 516 mil a cerca de 757 mil. El número total de beneficiarios de 80 años o más pasó de unos 3,1 millones en diciembre de 2010 a unos 4,2 millones en diciembre de 2020 (un aumento del 37% o un aumento anual medio del 3,2% a.a.).

Debido al mayor incremento en estos grupos de mayor edad, la participación de los beneficiarios de 90 y más años en total pasó del 2% al 2,3% entre diciembre de 2010 y el mismo mes de 2020. En la misma comparación, la participación del grupo de 80 años y más aumentó del 11,8% al 13,2%. En estos grupos de mayor edad, la mayor participación de las mujeres en el número total de beneficiarios aumenta significativamente, alcanzando el 60,5% y el 67,5% (excluyendo los casos de sexo desconocido) en el número total de beneficiarios, respectivamente, en los rangos de 80 años o más y 90 años o más. También merece mención la importancia relativa de los beneficiarios que no son ancianos o menores de 60 años en el total de beneficiarios. En diciembre de 2010, esta proporción alcanzó un nivel en torno a 1/3 del total de beneficiarios activos (34,1% del total). Si bien la proporción ha caído en diciembre de 2020, aún se mantuvo en el nivel del 27,6% en diciembre de 2020. Sin embargo, este cambiorelevante se deriva de la existencia de beneficios para los trabajadores que se encuentran en la fuerza laboral, como las pensiones por incapacidad temporal, para paga por trabajo o maternidad. Sin embargo, esta gran proporción se deriva de un sistema de seguridad social que permite un gran volumen de jubilaciones en el grupo de edad de 50 años o más, por tiempo de cotización, sin el requisito de edad mínima, otorgando beneficios de jubilación a los trabajadores con plena capacidad de trabajo, como se discutirá más adelante. Esta situación, que se está corrigiendo

paulatinamente con la reforma de 2019, consistió en una distorsión del papel de la seguridad social, que debería ser garantizar ingresos para quienes perdieron la capacidad de generar ingresos para mantenerse a sí mismos debido a la vejez, el desempleo, la enfermedad o accidente de trabajo y no para trabajadores con plena capacidad de trabajo y que, a menudo, forman parte de la élite del mercado laboral formal brasileño.

Tabla 1.4 - Evolución de los beneficiarios activos del INSS – 2010 y 2020

	Total	Hombres	Mujeres
2020	32.221.869	14.389.030	17.818.451
Hasta 49 años	4.155.846	2.116.246	2.039.514
50 a 59 años	4.721.691	1.912.324	2.808.829
60 a 69 años	10.995.199	4.984.637	6.009.026
70 a 79 años	8.096.675	3.751.803	4.342.552
80 a 89 años	3.490.369	1.377.345	2.110.313
90 años o más	756.671	243.771	506.452
menores de 60 años	8.877.537	4.028.570	4.848.343
60 años o más	23.338.914	10.357.556	12.968.343
Participación total en%			
Hasta 49 años	12,9	14,7	11,4
50 a 59 años	14,7	13,3	15,8
60 a 69 años	34,1	34,6	33,7
70 a 79 años	25,1	26,1	24,4
80 a 89 años	10,8	9,6	11,8
90 años o más	2,3	1,7	2,8
menores de 60 años	27,6	28,0	27,2
60 años o más	72,4	72,0	72,8
2010	26.161.917	11.550.035	14.516.230
Hasta 49 años	4.297.941	2.092.106	2.204.325
50 a 59 años	4.636.183	1.954.184	2.677.883
60 a 69 años	8.028.847	3.710.880	4.309.874
70 a 79 años	6.087.860	2.655.841	3.418.479
80 a 89 años	2.583.415	976.626	1.576.660
90 años o más	515.951	157.065	326.092
menores de 60 años	8.934.124	4.046.290	4.882.208
60 años o más	17.216.073	7.500.412	9.631.105
Participación total en%			
Hasta 49 años	16,4	18,1	15,2
50 a 59 años	17,7	16,9	18,4
60 a 69 años	30,7	32,1	29,7
70 a 79 años	23,3	23,0	23,5
80 a 89 años	9,9	8,5	10,9
90 años o más	2,0	1,4	2,2
menores de 60 años	34,1	35,0	33,6
60 años o más	65,8	64,9	66,3
2020	32.221.869	14.389.030	17.818.451
Tasa de variación de los beneficiarios entre 2010 y 2020 en % y (media anual en% a.a.)			
Grupo	Total	Hombres	Mujeres
Hasta 49 años	- 3,3% (-0,34%a.a.)	+ 1,2% (+0,11%a.a.)	-7,5%(-0,77%a.a.)
50 a 59 años	+1,8%(+0,18%a.a.)	-2,1%(-0,22%a.a.)	+4,9%(+0,48%a.a.)
60 a 69 años	+36,9%(+3,19%a.a.)	+34,3%(+2,99%a.a.)	+39,4%(+3,38%a.a.)
70 a 79 años	+33%(+2,89%a.a.)	+41,3%(+3,52%a.a.)	+27%(+2,42%a.a.)
80 a 89 años	+35,1%(+3,05%a.a.)	+41%(+3,5%a.a.)	+27%(+2,96%a.a.)
90 años o más	46,7%(+3,9%a.a.)*	+55,2%(+4,49%a.a.)*	+55,3%(+4,5%a.a.)*
menores de 60 años	-0,6% (-0,06%a.a.)	-0,4%(-0,04%a.a.)	-0,7%(-0,07%a.a.)
60 años o más	+35,6%(+3,09%a.a.)	+38,1%(+3,28%a.a.)	+34,7%(+3,02%a.a.)
TOTAL	+23,2%(+2,1%a.a.)	+24,6%(+2,2%a.a.)	+22,7%(+2,1%a.a.)

Fuente: Elaboración a partir de datos de Secretaria de Previdência – Brasil; *La tasa de variación total es correcta. El valor por sexo está sesgado por la reducción del número de casos con sexo ignorado.

En relación con la importancia de la proporción de las personas menores de 60 años en el total de beneficiarios activos del INSS debido a la existencia del llamado retiro por tiempo de cotización, que les da derecho a la jubilación con 35 años de cotización para los hombres y 30 años para las mujeres, sin edad mínima, serán analizados con mayor detalle en los capítulos referentes a la reforma de pensiones de 2019. En todo caso, un análisis rápido y preliminar de los datos deja claro el impacto de este tipo de prestaciones en la edad perfil del sistema de pensiones en Brasil. En el período 2000 a 2020, se otorgaron aproximadamente 5,3 millones de pensiones por tiempo de cotización. De este total, cerca de 904 mil (tabla 1.5), o el 17,1% del total, se otorgaron a personas que al inicio de la jubilación tenían menos de 50 años. De este total, cerca de 1,952 millones, o el 36,9% del total, se otorgaron a personas que al inicio de la jubilación tenían entre 50 y 54 años (tabla 1.5). Así, alrededor de 2,9 millones tenían menos de 55 o hasta 54 años, lo que representa más de la mitad del total de pensiones por tiempo de cotización otorgada en el período (54%). Alrededor de 4,6 millones tenían menos de 60 años, lo que representa 87,3% del total.

**Tabla 1.5 Concesión de pensiones/jubilaciones por tiempo de cotización RGPS
2000 a 2020 por grupo de edad y sexo**

Grupo de Edad	Sexo		
	Hombres	Mujeres	Total
Menores que 50 años	406.321	498.113	904.434
50 - 54 años	1.181.982	770.809	1.952.791
55 – 59 años	1.251.568	509.030	1.760.598
60 años o más	626.615	45.893	672.508
Total	3.466.486	1.823.845	5.290.331

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaria de Previdencia – Brasil

La edad media y mediana de jubilación de los aproximadamente 5,3 millones de pensiones concedidas en el período 2000 a 2020, para este tipo de prestaciones, fue de, respectivamente, 54,52 años y 54,5 años (tabla 1.6). En el caso de los hombres, estas edades fueron de 55,48 años y 55,42 años y, para las mujeres, incluso menos, manteniéndose en 52,69 años y 52,66 años. Cabe señalar que este público, en general, está formado por la élite del mercado laboral formal brasileño, junto a los trabajadores públicos, en general, con educación superior y mayor estabilidad en el sector formal.

En cuanto al perfil de los beneficiarios de las pensiones en función del tiempo de cotización, Costanzi y Ansiliero (2017) mostraron que el 80,7% de los jubilados anticipados (hombres de 45 a 59 años y mujeres de 45 a 54 años) se encuentran entre el 50% más rico de la población. Costanzi y

Ansiliero (2017) muestran que los hombres (45-59 años) y las mujeres (45-54 años) que se jubilan anticipadamente tienden a concentrarse en los decile más altos de la distribución del ingreso familiar per cápita. Esta concentración entre los más ricos fue aún más pronunciada cuando se consideraron los jubilados empleados (78% entre el 30% más rico). Si se consideran jubilados que estuvieron empleados y cotizantes a la Seguridad Social (en cualquier régimen, pero generalmente con bonos formales, por lo que la cotización es obligatoria), la concentración en los tres primeros deciles alcanza casi el 90% del grupo. Claramente, Brasil creó un sistema de pensiones donde los más ricos se jubilaban antes y con montos de beneficios más altos y los más pobres se jubilaban más tarde y con pensiones más bajas. La élite del mercado laboral privado formal se jubila por tiempo de cotización, con 35/30 años de cotización, generalmente en el rango de 50 años. Los trabajadores públicos podrían jubilarse a los 60/55 años (o incluso antes según las reglas de transición). Los trabajadores más pobres del sector privado, más afectados por la informalidad, se jubilaron a los 65/60 años, con al menos 15 años de cotización, o, si no llegaban a los 15 años de cotización, a los 65 años con la pensión no contributiva. El argumento siempre fue que los más pobres empezaron a trabajar antes y por eso podían jubilarse a los 50 años. En la práctica, aunque los más pobres tienden a empezar a trabajar antes, lo hacen en el mercado laboral informal y difícilmente logran cotizar 35/30 años en el grupo de edad de 50 años o más o, incluso, durante toda su vida laboral.

Tabla 1.6 Edad media y mediana de las concesiones de jubilaciones por tiempo de cotización RGPS 2000 a 2020 por grupo de edad y sexo

Grupos de Edad	Hombres		Mujeres		Total	
	Edad Media	Edad Mediana	Edad Media	Edad Mediana	Edad Media	Edad Mediana
Menores que 50 años	47,10	47,73	47,73	48,20	47,45	48,07
50 - 54 años	52,94	53,13	52,47	52,47	52,75	53,01
55 – 59 años	57,26	57,15	56,99	56,84	57,18	57,06
60 años o más	62,16	61,75	62,42	61,28	62,18	61,73
Total	55,48	55,42	52,69	52,66	54,52	54,50

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaria de Previdencia – Brasil

1.3 Otros Desafíos para los Sistemas de Pensiones en

América Latina y Brasil

Si bien el rápido e intenso envejecimiento de la población en América Latina es un gran desafío para los sistemas de pensiones de la región, de hecho, los desafíos son mucho más amplios y el referido envejecimiento tiende a debilitar aún más el insuficiente sistema de protección social de estos países, que combinan insuficiente protección con problemas de sostenibilidad financiera.

Como muestra el BID (2013), en América Latina y Caribe solo 40 de cada 100 adultos mayores tenían una pensión contributiva y el 20% disfrutaba de una pensión no contributiva (o, más correctamente, de una pensión a la que contribuyeron todos a través de impuestos generales). El resto de los adultos mayores tiene que trabajar hasta edades muy avanzadas o confiar en las familias para su sustento.

Por tanto, queda claro que el reto es reducir el alto nivel de desprotección social en un entorno de intenso y rápido envejecimiento poblacional, lo que dificultará la necesaria ampliación de cobertura. En el caso brasileño, la situación se agrava aún más por una grave situación fiscal y por el escaso espacio fiscal debido al gran aumento de la carga tributaria en el período de 1990 a 2020. Aunque Brasil tenga un nivel de protección social superior al promedio de América Latina, también tiene un considerable nivel de desprotección y graves problemas de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo. El mercado laboral brasileño está marcado por una alta informalidad, y un análisis integrado del mundo del trabajo y los sistemas de pensiones es esencial (BID 2013).

En general, la región está marcada por una alta informalidad, que incluso puede agravarse debido a cambios en el mercado laboral. En América Latina, solo el 52,8 % de los trabajadores cotizaba al sistema de pensiones (BID 2018) y ya se hacen notar importantes problemas de sostenibilidad financiera en algunos países y de adecuación (o nivel de pensión) en otros. Asimismo, más allá de los enormes retos presentes de cobertura, adecuación y sostenibilidad, dos grandes tendencias pondrán a prueba el diseño de este contrato social en las próximas décadas en América Latina y el Caribe: el envejecimiento poblacional y el efecto de los cambios tecnológicos (como la automatización, el uso de plataformas digitales y el incremento de conectividad) en el mercado de trabajo, el principal pilar de financiamiento de los sistemas pensionales.

El modelo de contribución a pensiones se ancla esencialmente en la relación entre el empleado y su empleador a través de un trabajo asalariado formal. Los cambios tecnológicos tienen el potencial de difuminar esas relaciones laborales. Para una parte importante de la población de América Latina y el Caribe, este proceso puede significar vidas laborales con una menor conexión con los sistemas de seguro social. Por otro lado, la tecnología ofrece la promesa de facilitar los aportes a la seguridad social a millones de trabajadores no asalariados que hasta la actualidad han estado, en gran medida,

excluidos. Procesos como la digitalización de los ingresos y la conectividad del trabajador con el Estado, independientemente de su condición laboral, pueden alterar un modelo de contribución.

Como muestra el BID (2013), una gran parte de la literatura sobre las pensiones en América Latina se ha centrado en discutir si los sistemas de capitalización o de reparto son mejores para afrontar los retos del ahorro a largo plazo, pero ha habido un cierto vacío en la discusión sobre las causas subyacentes de la falta de cobertura previsional que trascienden la elección de uno u otro sistema. Estas causas están enraizadas en el diseño de la seguridad social en la región y en el pobre funcionamiento de sus mercados de trabajo.

La OIT (2021 C) muestra que las pensiones para las mujeres y los hombres mayores son la forma de protección social más extendida en el mundo. A nivel mundial, el 77,5 por ciento de las personas por encima de la edad de jubilación recibe algún tipo de pensión de vejez. Sin embargo, siguen observándose grandes disparidades entre las regiones, entre las zonas rurales y las urbanas, y entre las mujeres y los hombres. Las reformas de las pensiones han estado dominadas por el énfasis otorgado a la sostenibilidad fiscal, en detrimento de otros principios establecidos por las normas internacionales de seguridad social, como la universalidad, la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones, la solidaridad y la financiación colectiva. Estos principios son fundamentales para garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, que es, y debe seguir siendo el objetivo principal de cualquier sistema de pensiones. Además, muchos países de todo el mundo siguen luchando por ampliar y financiar sus sistemas de pensiones; estos países se enfrentan a obstáculos estructurales relacionados con los bajos niveles de desarrollo económico, los altos niveles de informalidad, la baja capacidad contributiva, la pobreza y el espacio fiscal insuficiente, entre otros. La gran mayoría de los países proporciona pensiones de vejez en forma de prestaciones en efectivo periódicas a través de al menos un plan y, a menudo, a través de una combinación de diferentes tipos de planes contributivos y no contributivos (OIT 2021 C).

Según el Informe de protección social global para 2020-2022 (OIT 2021 C), solo el 47% de la población activa de 15 años o más estaba cubierta por un sistema de pensiones. Considerando la población en edad de trabajar, de 15 o más años, este porcentaje se redujo a 30,1%, denotando los graves problemas de la región en términos de alta informalidad, desempleo y baja tasa de participación de algunos grupos como, por ejemplo, las mujeres. Asimismo, según el informe global antes mencionado, el gasto en protección social para las personas mayores (excluida la salud) se ubicó en el nivel del 5,9% del PIB en la región de América Latina y el Caribe. Este nivel es inferior al observado en Europa y Asia Central, que se situaría en el 10,7% del PIB, y por debajo del promedio mundial (7% del PIB). Sin embargo, fue más alto que el observado en gran parte de Asia y África.

Según el Informe de protección social global para 2020-2022 (OIT 2021 C), mientras que el porcentaje de personas por encima de la edad legal de jubilación que recibieron algún tipo de beneficio, a nivel mundial, fue del 77,5%, en la región de América Latina y el Caribe este porcentaje fue del 75,4%. Sin embargo, en algunas regiones más pobres, este porcentaje fue mucho menor, siendo el 27,1% en África, el 24% en los estados árabes y el 23,2% en países de bajos ingresos. Cuando se consideró la cobertura de la fuerza laboral de 15 años y más como el porcentaje que cotizaba al sistema de pensiones, la protección se redujo al 53,7% a nivel mundial, mientras que la cobertura de pensiones para América Latina y el Caribe descendió hasta el 47%, es decir, más de la mitad de la población activa de la región no contaba con la protección de un sistema de pensiones. En África, la cobertura de las pensiones de la población activa de 15 años o más fue incluso menor, de solo el 13,4%, y en los países de bajos ingresos, de solo el 6,6%. Estos datos de cobertura se analizarán con más detalle en los capítulos posteriores de esta tesis.

Según datos recopilados por la OIT (OIT 2021 C) un total de 291 medidas fueron anunciadas por gobiernos en varias regiones del mundo con el objetivo de racionalizar el gasto y ajustar los ingresos de los planes de pensiones para fomentar sostenibilidad económica, especialmente en lo que respecta a los regímenes contributivos. De estos, 150 fueron relacionados con retrasar la recepción de la pensión al aumentar la edad de jubilación (100 anuncios), la eliminación de la jubilación anticipada, la introducción o aumento de las sanciones por jubilación anticipada, la introducción o aumento de incentivos para retrasos en la jubilación, y medidas destinadas a aumentar el período de elegibilidad o establecer criterios de elegibilidad más estrictos. Estas medidas se analizarán en el capítulo sobre las tendencias de la reforma de las pensiones en el mundo.

De todos modos, las reformas de los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad han sido impulsadas por una serie de factores: cambios demográficos combinados con décadas de estancamiento salarial y tasas de cotización congeladas; desafíos relacionados con un mundo laboral cambiante y la aparición de formas precarias de empleo desprotegido; el entorno de tipos de interés bajos; políticas de austeridad fiscal; y, a veces restricciones impuestas en el contexto de la asistencia financiera. Para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, muchos países han introducido una serie de medidas de ajuste. La mayoría de estas medidas tienden a afectar los niveles de las prestaciones o los criterios de elegibilidad en cuanto a retrasar la edad de jubilación, por ejemplo, aumentando las sanciones por jubilación anticipada, aumentando la edad de jubilación o indexando la edad de jubilación para aumentos de la esperanza de vida (OIT 2021 C).

Si bien Brasil tiene una cobertura del 70% del sistema de pensiones para la población ocupada, también hay una cantidad relevante de informalidad y, desde la crisis económica que comenzó con la recesión de 2015/2016, la tasa de desempleo se ha elevado al umbral de los dos dígitos. Además, la

protección es mucho mayor para determinados grupos, como los trabajadores domésticos y autónomos. El análisis de estos problemas en el mercado laboral brasileño se hará con más detalle en los capítulos 4 a 6 de esta tesis.

Más específicamente, sobre las nuevas tendencias en el mercado laboral y cómo estas tendencias han sido tratadas y reguladas en Brasil, se hará un análisis muy profundo en el capítulo 5 de este estudio, en particular, el caso del llamado microempresario individual (MEI), que tiene impactos muy relevantes sobre el mundo del trabajo, pero también sobre el sistema de pensiones brasileño, como se mostrará.

En cualquier caso, debe quedar claro que las nuevas tecnologías y el trabajo a través de plataformas digitales crean una fuerte tendencia a la desregulación del mercado laboral. Esta tendencia a la desregulación puede, según su tratamiento y / o regulación, crear el riesgo de perder la conexión laboral con los sistemas de protección social y debilitar los sistemas de pensiones, que ya se encuentran bajo la presión de una población que envejece.

OIT (2019A) muestra que la emergencia de las plataformas digitales de trabajo supone uno de los cambios más importantes acontecidos en el mundo laboral en los últimos diez años. Existen dos tipos de plataformas: las plataformas en línea, en las cuales el trabajo se “terciariza” mediante convocatorias abiertas a una audiencia geográficamente dispersa, en las que el trabajo se asigna a individuos situados en zonas geográficas específicas. Si bien estas plataformas digitales son el resultado de avances tecnológicos, el trabajo que generan se asemeja a muchas modalidades laborales que existen desde hace tiempo, con la diferencia de que cuentan con una herramienta digital que sirve de intermediario. Las plataformas dedicadas a la asignación de micro tareas seleccionadas para este informe consideran que sus trabajadores son independientes, con lo cual los privan de las protecciones dispuestas en las legislaciones laborales y en materia de seguridad social. Esta importante encuesta de la OIT (2019A) mostró aspectos importantes del trabajo en plataformas digitales, algunos de los cuales deben destacarse, tales como:

a) De los trabajadores estadounidenses que participan en la plataforma Amazon Mechanical Turk, casi dos tercios afirmaron percibir una tarifa inferior al salario horario mínimo federal (7,25 dólares). Por su parte, apenas el 7 por ciento de los trabajadores alemanes que participan en la plataforma Clickworker respondieron que la tarifa horaria que percibían superaba el salario mínimo alemán (8,84 euros), considerando las horas remuneradas y no remuneradas de trabajo. De los resultados se desprende que los trabajadores de América del Norte (4,70 dólares EE. UU. por hora) y Europa y Asia Central (3,00 dólares EE. UU. por hora) ganaban por hora de trabajo remunerado y no remunerado más que los trabajadores de regiones como África (1,33 dólares EE. UU. por hora) y Asia y el Pacífico (2,22 dólares EE. UU. por hora);

b) El 58 por ciento de los participantes declaró que no había suficientes tareas disponibles, mientras que el 17 por ciento contestó que no encontró tareas lo suficientemente bien remuneradas;

c) La insuficiencia de tareas empuja a este tipo de trabajadores a buscar trabajo en otras plataformas. En efecto, casi la mitad de los encuestados afirmó que había trabajado en más de una plataforma durante el mes anterior a la encuesta. El 21 por ciento había trabajado en tres o más plataformas. No obstante, el 51 por ciento de los encuestados afirmó que solo había trabajado en una plataforma debido a los elevados costos iniciales y de transacción que supone participar en varias plataformas. Más del 60 por ciento de los participantes contestó que deseaba tener más trabajo en otras modalidades, lo cual pone de manifiesto elevados niveles de subempleo;

d) La mayoría de los participantes dijeron apreciar la posibilidad de decidir sus propios horarios y de trabajar desde casa. No obstante, muchos de ellos trabajan en horas no convencionales;

e) Se observa una reducida cobertura de la protección social: apenas seis de cada diez encuestados en 2017 contaban con un seguro de salud, y solo el 35 por ciento cotizaba a una pensión o plan de jubilación. En la mayoría de los casos, los participantes gozaban de estos esquemas de cobertura gracias a sus empleos fuera de Internet, los empleos de sus familiares o programas universales estatales;

f) Estrecha relación entre la cobertura de la protección social y la dependencia del trabajador de su actividad en las plataformas. Lo anterior implica que aquellos trabajadores que dependen principalmente de esta modalidad tienen más probabilidades de carecer de protección social. Cerca del 16 por ciento de los encuestados para los cuales esta modalidad constituía la principal fuente de ingresos contaban con un plan de jubilación. Entre los participantes que disfrutaban de otras fuentes principales de ingresos, la cifra ascendía al 44 por ciento.

AISS (2019A, 2019B) denota que muchas economías experimentan una creciente desregulación de los patrones de empleo lo que implica una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, modalidades de empleo cambiantes y una ruptura con la tradicional trayectoria laboral lineal durante el ciclo de vida. Ante esta perspectiva, es necesario adaptar la financiación y los marcos legales de los sistemas de seguridad social. AISS (2019A, 2019B) también denota que las perspectivas económicas y de empleo basadas en los posibles efectos de la digitalización son ambivalentes. Si bien puede haber oportunidades de mayor crecimiento económico y de mayor bienestar social, otras consecuencias pueden ser la pérdida de empleos, la creciente fragmentación de los mercados laborales, la necesidad de adaptar los códigos de trabajo a las nuevas formas de empleo y la normalización del empleo “atípico”. Los efectos de la digitalización amenazan la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos y crean la necesidad de extender la cobertura legal a las nuevas categorías de trabajadores. Debe quedar claro que trabajar en plataformas digitales genera

riesgos de desregulación del mercado laboral que pueden generar impactos negativos en la protección social de los trabajadores, que muchas veces realizan actividades sin estar amparados por los sistemas de pensiones, además de debilitar el financiamiento de la seguridad social. De todos modos, el caso brasileño, de los impactos y de la regulación de estos cambios estructurales en el mercado laboral, será analizado más específicamente en el capítulo 5 de este estudio. Sin embargo, en particular, en Europa, se están comenzando a notar cambios importantes en la regulación del trabajo en plataformas digitales, precisamente, para garantizar una mayor protección social a los trabajadores².

AISS (2019A, 2019B) define como los diez principales desafíos mundiales de la seguridad social los siguientes:

- 1) El envejecimiento de la población – a escala mundial, la esperanza de vida ha aumentado y la población está envejeciendo rápidamente, lo que tiende a ejercer una presión muy intensa sobre los gastos de seguridad social, que ya representan una parte importante de los presupuestos públicos. El envejecimiento será, sin duda, un gran desafío para la sostenibilidad a medio y largo plazo de los sistemas de seguridad social.;
- 2) Reducir las brechas en la cobertura - la alta informalidad de los mercados laborales, sello distintivo de América Latina y el Caribe, dificulta la ampliación de la cobertura de la seguridad social en la región. Si bien los avances en las prestaciones no contributivas han ayudado a ampliar la protección social para las personas mayores, varias tendencias, en particular el envejecimiento, pueden erosionar la protección actualmente vigente en América Latina, incluso antes de que el marco de seguridad social sea avanzado como en Europa. La región de América Latina y el Caribe, incluido Brasil, está envejeciendo antes de convertirse en países ricos.;
- 3) Los cuidados de salud y de larga duración - Con el rápido e intenso envejecimiento de la población y el aumento de la población anciana, el número de personas con enfermedades degenerativas que necesitan cuidados a largo plazo tiende a aumentar. AISS (2019A, 2019B) estima que la escasez mundial de proveedores de cuidados de larga duración alcanza los 13,6 millones de trabajadores. AISS (2019A, 2019B) también estima que cerca del 50% de la población mayor de 65 años no tiene cubiertas sus necesidades de cuidados de larga duración.;
- 4) La transición tecnológica – las administraciones de la seguridad social utilizan las tecnologías de información y de la comunicación (TIC) como herramienta estratégica para mejorar el desempeño y la calidad de los servicios.;

² Ver <https://elpais.com/economia/2021-12-09/bruselas-forzara-regularizar-mas-de-cuatro-millones-de-trabajadores-de-plataformas.html> . Ver <https://www.rtve.es/noticias/20210812/entra-vigor-ley-rider-repartidores-dejaran-ser-autonomos/2157080.shtml> .

- 5) Las crecientes expectativas de la población– la transformación hacia la administración electrónica aumenta las expectativas de la población en cuanto a la variedad y la calidad de los servicios públicos;
- 6) El empleo de los trabajadores jóvenes - la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral formal y en la seguridad social sigue siendo un gran desafío en la región, dado que los jóvenes enfrentan altos niveles de desempleo e informalidad. Una parte relevante de los jóvenes no estudia ni trabaja;
- 7) Los mercados de trabajo y la economía digital – la llegada de la economía digital ha dado lugar a nuevas formas de empleo/trabajo, que se realiza a través de las plataformas en línea, que habitualmente no están contempladas en la legislación vigente en materia de seguridad social;
- 8) Las desigualdades a lo largo de la vida – al abordar las desigualdades, los regímenes de seguridad social ayudan a las personas a mitigar los riesgos y aprovechar al máximo su potencial a lo largo de la vida, pero, sin embargo, las desigualdades han aumentado a escala mundial. Los regímenes deben hacer frente a todas las desigualdades en las diferentes etapas de riesgo a lo largo de la vida, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y al aumento de la cohesión social. Los regímenes de seguridad social deben tener un doble objetivo. En primer lugar, proporcionar prestaciones universales y adecuadas para hacer frente a las contingencias generadas por los riesgos del ciclo de la vida. En segundo lugar, suministrar prestaciones y servicios que se destinen de forma explícita a los grupos vulnerables y desfavorecidos;
- 9) Los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos - El principal objetivo de los regímenes de seguridad social es garantizar la protección social frente a los riesgos sociales a lo largo del ciclo de vida y del mercado laboral, pero estos riesgos tienden a incrementarse con el tiempo y pueden surgir nuevos riesgos, como los derivados de un mayor volumen de desastres naturales debido al cambio climático y al calentamiento global o, incluso, a los riesgos asociados con la pandemia de COVID;
- 10) La protección de los trabajadores migrantes – la movilidad de la mano de obra, tanto entre los trabajadores internos como externos, va en aumento. Las iniciativas de las políticas de seguridad social para extender la protección social a los trabajadores migrantes formales dependen cada vez más de las herramientas digitales y de los acuerdos internacionales.

Otro desafío para los sistemas de pensiones a nivel global es que el avance de la globalización ha incrementado el volumen de trabajadores que tienen un aporte en varios países a lo largo de su vida laboral. Además, el trabajo remoto de personas en un país que prestan servicios digitalmente en

otros países también ha aumentado, con impactos en la (des) regulación del mercado laboral y con implicaciones para los sistemas de protección social. En este contexto, parece imprescindible ampliar los convenios internacionales que permitan la integración del tiempo de cotización de varios países a los mismos trabajadores, así como avanzar en la regulación del trabajo en plataformas digitales, incluso cuando se trate de servicios prestados por trabajadores ubicados en otros países.

2 - Discusión Teórica Acerca de las Reformas de Pensiones

Los principios de análisis o aspectos fundamentales de un sistema de pensiones deben partir del entendimiento de sus principales objetivos. En ese sentido, ¿cuál sería el objetivo de un sistema previsional? ¿Sería único o existirían diversos objetivos? Tal vez sea consensuada la idea de que el objetivo primordial sea la seguridad económica en edades avanzadas. Sin embargo, como veremos, el logro de ese objetivo se da en medio de la posibilidad de búsqueda simultánea de otros objetivos. Desde el punto de vista individual, la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida de la persona consiste en el principal objetivo de un sistema de pensiones. Se espera que los individuos busquen la maximización de su bienestar a lo largo de toda la vida y no sólo en un momento. En este sentido, el sistema previsional tiene la función de permitir la transferencia intertemporal del consumo, del período en que el individuo está en edad productiva y percibiendo rendimientos de sus actividades laborales hacia un futuro en el cual tendrá edad avanzada y/o pérdida de su capacidad de trabajo. En la práctica, funcionaría como una especie de ahorro que el trabajador activo hace para cuando pierda la capacidad laboral, en general, por edad avanzada (Barr, 2012; Barr y Diamond, 2006; Barr y Diamond, 2012).

Sin embargo, desde el punto de vista individual, existe incertidumbre en el proceso de suavización del consumo, ya que factores determinantes son desconocidos, como la expectativa de vida individual y las probabilidades de muerte o invalidez. En este sentido, el sistema de pensiones promueve el intercambio de riesgos y la reducción de la incertidumbre, en la medida en que ofrece un seguro contra infortunios que protegen tanto al individuo como a su familia, como es el caso de lapensión por muerte. La presencia de fallas de mercado en la oferta de ese tipo de seguro de manera socialmente adecuada justifica la necesidad de intervención del Estado.

En el ámbito colectivo, un sistema de pensiones tiene el objetivo de promover el alivio de la pobreza, contribuyendo a permitir a los ancianos la atención de sus necesidades básicas. En general, tal objetivo se alcanza a través de un componente (subsistema) asistencial o no contributivo, que trata de atender a aquellos individuos que no han podido aportar contribuciones (suficientes) a lo largo de la vida, siendo que tal contingente puede ser relevante en países marcados por alta informalidad y bajos ingresos del trabajo. En este escenario, componentes no contributivos son fundamentales, pero deben ser diseñados con cuidado necesario para que no se creen incentivos a las situaciones de informalidad.

También en el nivel de la colectividad, es deseable que el sistema previsional actúe en el sentido de promover redistribución de la renta en la sociedad. Tal objetivo puede lograrse, por ejemplo, mediante el pago de altas tasas de reposición para beneficiarios con menor rendimiento a lo

largo de la vida laboral, proporcionando subsidios a aquellos individuos de ganancias relativamente menores (Barr, 2012; Barr y Diamond, 2006; Barr y Diamond, 2012).

Por lo tanto, se evalúa que un sistema de previsión tiene varios objetivos o finalidades, y, por lo tanto, debe ser evaluado en términos de desempeño en el alcance de sus objetivos, en la medida en que eventuales evaluaciones restringidas a un único objetivo (por ejemplo, suavización del consumo) o, determinado pilar del sistema (por ejemplo, asistencial), pueden resultar en un diagnóstico insuficiente (Barr, 2012; Barr y Diamond, 2006; Barr y Diamond, 2012).

Muchas veces los múltiples objetivos de un sistema de seguridad no se pueden alcanzar simultáneamente. En este sentido, un principio de política consiste en la búsqueda de la optimización (ni maximización ni minimización de algún particular) de sus múltiples objetivos (suavización del consumo, compartición de riesgos, reducción de la pobreza, redistribución de la renta), ya que estos a menudo no pueden alcanzarse simultáneamente, teniendo en cuenta los impactos distributivos resultantes de cualquier arreglo particular. Tal perspectiva encuentra respaldo en la diversidad enorme de los sistemas previsionales entre los países, no habiendo un diseño ideal, único o dominante. Tal diversidad es fundamental, ya que no existe manera única de optimizar los múltiples objetivos de un sistema de seguridad social, ya que los formuladores de política ponderan de manera diferente los múltiples objetivos de un sistema de pensiones (Barr, 2012; Barr y Diamond, 2006; Barr y Diamond, 2012). En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere alcanzar el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, considera los efectos de estos en la mitigación de la pobreza y en la distribución del ingreso (Mesa 2019).

Barr (2021) refuerza su opinión de que los sistemas de pensiones deben considerar múltiples objetivos, como la suavización del consumo, los seguros, el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso. Además, los sistemas de pensiones funcionan bajo múltiples restricciones, que incluyen: capacidad fiscal, capacidad institucional y parámetros de comportamiento. Por esta razón, no existe un único sistema de pensiones óptimo, ya que los responsables de la formulación de políticas asignan diferentes ponderaciones a los diferentes objetivos. El patrón de restricciones fiscales e institucionales difiere entre países y puede variar con el tiempo. Barr (2021) también refuerza el problema de la racionalidad limitada de los agentes económicos y las opciones gubernamentales, que tienden a estar más enfocadas en temas de corto plazo. Además, los sistemas de pensiones no funcionan de forma aislada y se ven influenciados, por ejemplo, por cambios en el mercado laboral.

En este contexto, es natural la observación de importantes cambios en los sistemas previsionales a lo largo de las últimas décadas, ya que sus arreglos particulares pueden ser interpretados como un reflejo de las ponderaciones relativas a los múltiples objetivos del sistema

previsional que cada sociedad establece en determinado momento del tiempo. Como ejemplo, la importancia social atribuida al combate a la pobreza y el intercambio de riesgos intra e intergeneracional puede variar a lo largo del tiempo.

En general, de cualquier modo, parece deseable que un sistema de pensiones tenga una elevada cobertura de la población, tanto anciana como en edad activa, sostenibilidad financiera o fiscal a medio y largo plazo y los valores de las prestaciones sean adecuados para que cumplan su papel de lucha contra la pobreza, en particular para los ancianos. Desde un punto de vista ideal, el sistema de pensiones debe ser sostenible desde el punto de vista financiero, incluso a largo plazo, pero también colaborar para mejorar la distribución de la renta en la sociedad, además de su papel fundamental de evitar la pobreza entre quienes perdieron la capacidad laboral. Las pensiones son uno de los pilares básicos del estado de bienestar. Al igual que la sanidad y la educación, es difícil entender nuestro modelo social sin ellas. Sin embargo, su sostenibilidad es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta nuestra sociedad en el momento actual, debido al proceso de envejecimiento de la población que no debería verse afectado estructuralmente, sino solo transitoriamente, por la pandemia de COVID.

El objetivo de este capítulo es discutir aspectos estructurales que deben permear los debates sobre la reforma previsional, como las posibilidades de organización del sistema previsional (distribución, capitalización, cuentas nocionales, beneficio o contribución definida), así como los múltiples objetivos que se deben perseguir como, por ejemplo, la sostenibilidad fiscal, la distribución del ingreso intra e intergeneracional, la adecuación, la suficiencia, e incluso otros aspectos, como los efectos macroeconómicos de las reformas de las pensiones.

2.1 Evaluación de la Política Pensiones en Brasil

Cualquier debate sobre reforma en el modelo de pensiones debe organizarse desde diferentes perspectivas. Al evaluar el modelo previsional o los debates sobre su reforma, es importante tener en cuenta tanto la cuestión de la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, como también los usos alternativos de recursos en diferentes políticas públicas, los aspectos distributivos, los impactos en el mercado laboral, la economía política de las reformas previsionales y el papel del estado en la economía. Por lo tanto, la evaluación del sistema de pensiones y reformas debe tener en cuenta este amplio conjunto de dimensiones (Barr, 2012; Barr y Diamond, 2006; Barr y Diamond, 2012; Mesa 2019).

Cualquier sistema de pensiones, idealmente, debería conciliar la alta cobertura, la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo y la adecuación del valor de las prestaciones en el papel de reducción de la pobreza, especialmente para la población de edad avanzada. Además de estos tres objetivos principales, la evaluación aún debe considerar el uso alternativo de recursos en otras políticas públicas, cuestiones de eficiencia y redistribución de ingresos. Hay múltiples objetivos que deben considerarse en el debate sobre las pensiones.

Con el fin de abordar todos estos problemas para el caso brasileño, este capítulo cubrirá brevemente diferentes aspectos del sistema previsional brasileño, como su organización, la situación fiscal del país, el problema demográfico, la sostenibilidad y los efectos distributivos, entre otros. En el próximo capítulo, también se discutirán las posibilidades de reformas paramétricas o estructurales y los modelos de cuentas nocionales.

En las próximas décadas, cuidar del bienestar de las personas mayores será uno de los desafíos centrales para los sistemas de protección social en América Latina. El envejecimiento conllevará un conjunto de demandas que plantearán grandes exigencias al gasto público, en especial en materia de salud y pensiones. Pero los desafíos van más allá de las presiones en materia de gasto. Hay que incorporar los tres aspectos: cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera (Mesa 2019). Se trata de tres dimensiones cuya satisfacción de manera estable en nuestros países supone un equilibrio económico, social y político. Examinar a fondo estas dimensiones permite establecer los principales desafíos para los sistemas de pensiones.

2.1.1 Organización del Sistema de Pensiones en Brasil

El sistema previsional en Brasil consiste en diferentes regímenes, los cuales tienen públicos y reglas muy distintos. El Régimen General de Previsión Social (RGPS) es un sistema público, operado por una agencia pública (el Instituto Nacional del Seguro Social – INSS), que atiende a trabajadores del sector privado, empleados públicos (empleados de empresas públicas), y trabajadores del sector público que no son titulares de cargo efectivo o empleados de municipios que no tienen su propio sistema de previsión social. Este subsistema tiene naturaleza obligatoria (afiliación obligatoria), es contributivo y se financia mediante reparto simple, aportando prestaciones de pensión sujetas a un piso de un salario mínimo y a un techo. Este subsistema constituye la principal protección para los trabajadores y sus familias al proporcionar cobertura para varias contingencias sociales discapacidad, vejez, costos familiares, muerte y reclusión, pagando alrededor de 31 millones de prestaciones de pensiones actualmente (diciembre de 2020). Si también se consideran las prestaciones asistenciales abonadas por el INSS, como el Beneficio de la Provisión Continua de la ley orgánica de asistencia social (BPC/LOAS), que se asemeja a una jubilación no contributiva, el total de prestaciones es de 36 millones a fecha de diciembre de 2020. El RGPS es un sistema de beneficio definido (BD).

En el caso de los servidores públicos titulares de cargos efectivos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios que tienen régimen propio, estos están cubiertos por el Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS), que tiene carácter contributivo, ofrece una amplia gama de prestaciones y es financiado, en la mayoría de los casos, por reparto simple. En cuanto a la administración, cada entidad federativa administra su propio RPPS con autonomía financiera y presupuestaria, pero con las principales normas establecidas en la Constitución Federal.

Finalmente, el denominado Régimen de Previsión Complementaria (RPC) tiene un segmento abierto y otro cerrado. El segmento cerrado es representado por los fondos de pensiones en los cuales el acceso de los participantes a los planes de pensiones es fundamentalmente restringido a los empleados de la compañía oferente, órgano público o miembros de entidades de clase. En el denominado segmento abierto, las subsidiarias bancarias y las compañías de seguros ofrecen planes de pensiones (por ejemplo, del tipo VGBL y PGBL) para el público general. Es importante apuntar que la afiliación de los individuos es de carácter voluntario y el régimen tiene naturaleza contractual y autonomía en relación con el RGPS / RPPS.

2.1.2 Panorama fiscal actual en Brasil

Con la intención de promover un diagnóstico de los principales desafíos fiscales, se presenta una caracterización del panorama fiscal del sistema público de pensiones en Brasil, principalmente en términos de sus diferentes regímenes. Como veremos, el cambio demográfico, junto con otros factores, impone un enorme desafío para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema previsional en el futuro (Caetano y Miranda, 2007; Caetano y Rocha, 2008; Costanzi y Ansiliero, 2017; Giambiagi 2007).

La Tabla 2.1 presenta la evolución fiscal reciente del sistema público de pensiones de 2011 a 2017, con el objetivo de ofrecer un panorama más amplio del desempeño fiscal reciente y consiste en la agregación de estadísticas fiscales de diferentes regímenes: RGPS, RPPS de la Unión (civil, militar), RPPS de los Estados y Distrito Federal y RPPS de los municipios. En general, se observa que en 2011 el gasto fue alrededor de BRL 442,1 mil millones (10,1% del PIB), la recaudación en torno a BRL 340,1 mil millones (7,8% del PIB), y el déficit de BRL 102,0 mil millones (2,3% del PIB). Sin embargo, en 2017, el gasto fue de aproximadamente BRL 887,7 mil millones (13,5% del PIB), mientras que la recaudación totalizó aproximadamente BRL 535,9 mil millones (8,2% del PIB), lo que resultó en un déficit previsional de BRL 351,9 mil millones (5,4% del PIB). Un análisis más cuidadoso de las trayectorias a lo largo de los años revela que, con la excepción de 2014, el déficit del sistema público de pensiones aumentó de alrededor del 2,3% al 5,4% del PIB, aunque esa métrica esté directamente asociada también con la recesión económica en los últimos años. Este comportamiento es resultado del aumento más acelerado del gasto (del 10,1% al 13,5% del PIB) en comparación con los ingresos que crecieron del 7,8% al 8,2% entre 2011 y 2017. Además, se señala que el nivel de gasto en pensiones observado es diferente de la experiencia internacional, ya que este nivel solo se verifica en países con una estructura de población mucho más envejecida.

Aunque las trayectorias y las magnitudes sean diferentes, resulta evidente un fenómeno similar en la evaluación fiscal de todos los sistemas públicos de pensiones en Brasil: el crecimiento del gasto ocurre más rápidamente que el de los ingresos, lo que lleva a un aumento en el déficit (o reducción de excedentes en el caso de RPPS de municipios). En relación con el déficit, esto proviene principalmente del RGPS (responsable de aproximadamente la mitad del total), mientras que el resto se distribuye de manera similar entre los RPPS de la Unión y los Estados y Distrito Federal.

Claramente, este ritmo acelerado del gasto en pensiones en Brasil, que consume un alto nivel de PIB y con altos déficits crecientes, terminó conduciendo a una discusión más profunda de reforma desde 2016. El gobierno federal intentó reformar la seguridad social en 2016 a través de la propuesta de enmienda constitucional nº 287, de 5 de diciembre de 2016, pero no logró que esta fuera aprobada por el Congreso Nacional. A principios de 2019 se presentó una nueva propuesta de reforma de

pensiones que fue aprobada (PEC 6/2019). Esta reforma se analizará con más detalles más adelante en este estudio.

Tabla 2.1 – Evolución del resultado Financiero de Pensiones en Brasil (mil millones corrientes BRL y % del PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ingresos	340,1	374,0	412,8	469,8	484,4	513,2	535,9
	7,8%	7,8%	7,7%	8,1%	8,1%	8,2%	8,2%
Gastos	442,1	492,5	566,6	632,9	696,9	818,6	887,7
	10,1%	10,2%	10,6%	11,0%	11,6%	13,1%	13,5%
Resultado	-102,0	-118,4	-153,7	-163,1	-212,6	-305,4	-351,9
	-2,3%	-2,5%	-2,9%	-2,8%	-3,6%	-4,9%	-5,4%

Fuente: Secretaria de Previdencia (SPREV) del Ministerio de Trabajo y Pensiones. RGPS y RPPS

El aumento del gasto en pensiones tiene varias fuentes, tanto directas como indirectas. Entre las principales, se destacan las siguientes:

(a) dinámica demográfica del envejecimiento de la población, que provoca un aumento de la supervivencia a edades avanzadas, lo que resulta en una mayor duración del pago de las prestaciones;

(b) formalización del mercado laboral, lo que conduce a un aumento en la cobertura en el RGPS y, por lo tanto, a un aumento en las concesiones de prestaciones de pensión;

(c) aumento del salario mínimo en términos reales, un efecto principalmente subyacente de la política de apreciación real observada en los últimos años, que tiene un impacto directo en el gasto de la seguridad social, ya que su piso es igual al salario mínimo (recibido por aproximadamente 2/3 de los beneficiarios del RGPS);

(d) crecimiento de los salarios en términos reales, lo que hace que los valores de concesión de las prestaciones sean mayores que los valores de las prestaciones finalizadas a lo largo del tiempo;

(e) antiguas políticas de reemplazo de personal y un crecimiento real en la remuneración de los trabajadores públicos, lo que afecta el desempeño fiscal de los RPPS de la Unión, de los Estados y de los Municipios;

(f) parámetros del sistema de pensiones bastante generosos en comparación con los verificados internacionalmente, con respecto a las reglas de elegibilidad, cálculo y reajuste del valor de las prestaciones.

Cuando se considera el gasto agregado del RGPS y de los RPPS, también hay una tasa de crecimiento que puede considerarse insostenible a medio y largo plazo, incluso en el período en que existía el bono demográfico. En mil millones nominales, la suma del gasto del RGPS con de los RPPS

de la Unión, Estados y Municipios aumentó de BRL 58 mil millones en 1995 a BRL 887,7 mil millones en 2017. Dicha trayectoria significó un aumento en el gasto público en pensiones del 8,2% al 13,5% del PIB entre 1995 y 2017 (tabla 2.2).

Otro indicador importante que denota el alto desequilibrio del sistema de seguridad social brasileño es el déficit actuarial RPPS, que se estimó, en 2017, en 106% del PIB, al considerar municipios (12% del PIB), Estados (74% del PIB) y Unión (20%). Sin embargo, está claro que el déficit actuarial se calcula para un período de 75 años, lo que denotaba una deuda potencial y no es necesariamente totalmente efectivo, ya que las reformas que cambian reglas permitirían una reducción relevante de dicho déficit. En cualquier caso, es un desequilibrio importante que representaba una seria amenaza para la estabilidad fiscal de las entidades y dejaba clara la necesidad de una reforma amplia y profunda en el RPPS.

Tabla 2.2 - Gasto en pensiones en % del PIB³ - 1995 y 2017 - RGPS y RPPS

RÉGIMEN	1995		2017	
	En BRL mil millones nominales	En % del PIB	En BRL mil millones nominales	En % do PIB
Total RGPS + RPPS	58,0	8,2	887,7	13,5

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de la Secretaria de Previsión del Ministerio de Economía, IBGE y Banco Central.

En el caso del sistema previsional brasileño, principalmente dentro del alcance del RGPS, financiado por repartición simple, la transición demográfica implicará cambios radicales en el mecanismo de funcionamiento actuarial del sistema, tanto por el aumento de los gastos (aumento en el número de personas mayores inactivas y mayor duración de las pensiones recibidas), pero también debido a la posible reducción de las cotizaciones, dada la disminución de la población económicamente activa a lo largo del tiempo. Tal diagnóstico de dificultades en cuanto a la sostenibilidad fiscal requiere adaptaciones del sistema a la transición demográfica actual, por lo que es imperativo evaluar la adecuación del sistema a la nueva realidad demográfica y promover la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones en su conjunto.

³ El gasto en % do PIB se recalculó considerando el PIB actualizado/revisado.

En términos de sostenibilidad fiscal, está claro que, debido a las nuevas proyecciones de población del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), de 2018, el "bono demográfico" ya ha finalizado en 2017, es decir, ya estamos viviendo en un proceso acelerado de envejecimiento de la población manifestado por una tasa de dependencia creciente, lo que impondrá enormes desafíos a las políticas públicas y la competencia por los recursos públicos.

Tal escenario de presión fiscal sucede en una realidad económica desafiante, en la medida en que el sistema público de pensiones ya representa una alta participación en el total de los gastos públicos, pero demuestra ser aún más importante en los próximos años ante el techo del gasto (Enmienda Constitucional 95/2016)⁴, dado que el gasto en pensiones absorberá los recursos posiblemente asignados a otras políticas públicas.

Otra tendencia que preocupa desde el punto de vista de la sostenibilidad es el ritmo de crecimiento claramente insostenible del gasto en pensiones en las últimas décadas. El gasto del RGPS, entre 1995 y 2017, creció un promedio de 6,5% al año, en términos reales, es decir, por encima de la inflación, lo que implica duplicar, en valores reales, cada 11 años (Lozardo, Costanzi y Santos, 2018). En la práctica, entre 1995 y 2017, el gasto casi se cuadruplicó en términos reales.

Con el continuo crecimiento del gasto en RGPS, aunque a un ritmo menos acelerado después de la amplia reforma de 2019, pero aún creciendo debido al envejecimiento, hay un aumento significativo del gasto real en el período de 1988 a 2020 (con valores de gasto a precios de diciembre de 2020). El gasto del RGPS pasó de R\$ 69,9 mil millones en 1988 (precios de diciembre de 2020) a aproximadamente R\$ 690,4 mil millones, es decir, prácticamente se multiplicó por 10 en términos reales (o descontando el efecto de la inflación – tabla 2.3). En la práctica, en términos reales, el gasto de RGPS creció a una tasa promedio anual de aumento de alrededor del 7,4% anual. Esta tasa de crecimiento equivale a duplicar el gasto real a cada 10 años, lo que claramente no es un ritmo sostenible a medio o largo plazo.

Si bien la recaudación de RGPS también creció a un ritmo relevante en el período de 1988 a 2020, la tasa de aumento fue mucho menor que la observada para el gasto. El crecimiento medio anual de los ingresos fue del orden del 4% a.a., algo más de la mitad de la tasa observada para el gasto en el mismo período considerado (7,4% anual).

Este análisis antes de 1994 tiene el problema de incorporar un período de alta inflación y también de gran inclusión previsional. Basándose en el año 1994, el porcentaje de crecimiento del

⁴ La política de "techo de gasto" es un nuevo régimen fiscal aprobado en 2016 que puso un límite al crecimiento del gasto de la Unión. En general, el gasto público debería limitarse al valor del año anterior corregido por un índice de inflación. En la práctica, implica una reducción del gasto en términos reales. En la práctica, el techo se relajó durante los años de la pandemia, es decir, 2020 y 2021. A medida que el gasto en pensiones sigue creciendo en términos reales, terminó reduciendo el espacio para otras áreas.

gasto fue del 6,6% anual en términos reales. En el período de 1994 a 2020, los ingresos crecieron a una tasa anual promedio del 4,5% anual, nuevamente a un nivel muy por debajo del gasto.

Tabla 2.3
Evolución del Gasto Real de RGPS 1988 a 2020
(a precios de diciembre de 2020) en miles de millones de reales

Año	Recaudación	Gasto en pensiones RGPS	Resultado RGPS
1988	120,8	69,9	50,8
1989	119,6	74,7	44,9
1990	123,6	76,6	47,0
1991	111,1	80,3	30,8
1992	109,6	87,4	22,2
1993	124,5	117,6	7,0
1994	132,9	129,7	3,2
1995	159,6	160,9	-1,3
1996	174,0	175,1	-1,1
1997	180,0	192,5	-12,5
1998	183,3	211,2	-27,9
1999	183,8	218,9	-35,1
2000	196,3	231,7	-35,3
2001	204,7	246,4	-41,7
2002	210,6	260,7	-50,1
2003	205,2	272,1	-66,9
2004	224,3	300,7	-76,4
2005	245,4	330,4	-85,0
2006	270,9	363,3	-92,4
2007	295,6	390,2	-94,6
2008	322,6	394,5	-71,8
2009	342,4	423,4	-80,9
2010	379,1	456,4	-77,3
2011	412,7	472,7	-60,0
2012	438,9	504,3	-65,4
2013	459,7	534,8	-75,1
2014	476,4	556,6	-80,1
2015	452,2	562,8	-110,6
2016	423,4	600,0	-176,6
2017	430,3	639,9	-209,6
2018	436,5	654,4	-217,9
2019	444,4	673,8	-229,4
2020	418,9	690,4	-271,5

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaría de Pensiones del Ministerio de Economía – Brasil

El análisis de la evolución en porcentaje del PIB muestra un aumento muy significativo del gasto. En 1998, el gasto representó el 2,6% del PIB y, en 2020, alcanzó el nivel del 8,9% del PIB, es decir, más que triplicándose en el período analizado. Como los ingresos, en el mismo período, pasaron del 4% al 5% del PIB, el superávit del 1,7% del PIB en 1988 se convirtió en un déficit del 3,5% del

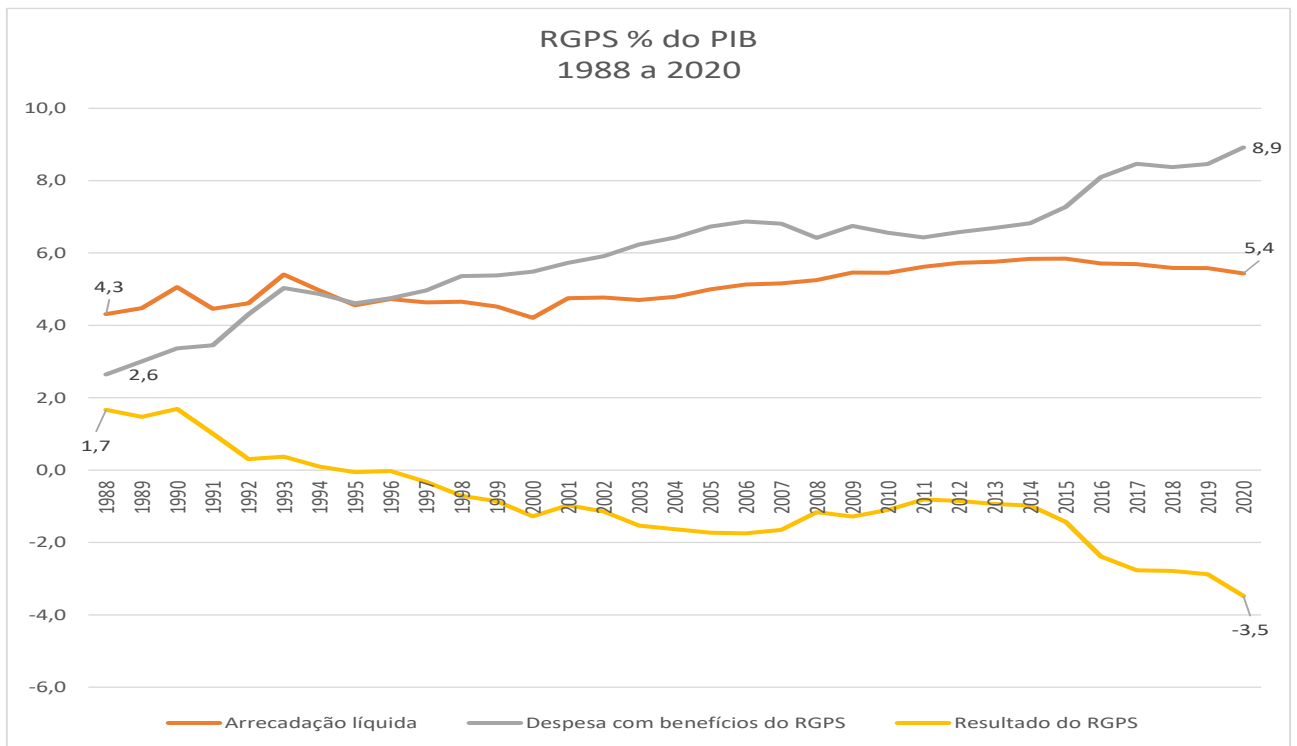
PIB en 2020 (tabla 2.4 y gráfico 2.1). En términos de % del PIB, el aumento también se mostró insostenible a largo plazo. Este ritmo consiste en un aumento anual promedio del gasto alrededor de 0,2% al año del PIB en aproximadamente tres décadas, lo que claramente no se puede mantener a medio y largo plazo.

Tabla 2.4
Evolución Recaudación, Gasto y Resultado RGPS en % PIB 1988 a 2020

Año	Recaudación	Gasto con beneficios RGPS	Resultado RGPS
1988	4,3	2,6	1,7
1989	4,5	3,0	1,5
1990	5,1	3,4	1,7
1991	4,5	3,5	1,0
1992	4,6	4,3	0,3
1993	5,4	5,0	0,4
1994	5,0	4,9	0,1
1995	4,6	4,6	-0,1
1996	4,7	4,8	0,0
1997	4,6	5,0	-0,3
1998	4,7	5,4	-0,7
1999	4,5	5,4	-0,9
2000	4,2	5,5	-1,3
2001	4,7	5,7	-1,0
2002	4,8	5,9	-1,1
2003	4,7	6,2	-1,5
2004	4,8	6,4	-1,6
2005	5,0	6,7	-1,7
2006	5,1	6,9	-1,7
2007	5,2	6,8	-1,6
2008	5,3	6,4	-1,2
2009	5,5	6,7	-1,3
2010	5,5	6,6	-1,1
2011	5,6	6,4	-0,8
2012	5,7	6,6	-0,8
2013	5,8	6,7	-0,9
2014	5,8	6,8	-1,0
2015	5,8	7,3	-1,4
2016	5,7	8,1	-2,4
2017	5,7	8,5	-2,8
2018	5,6	8,4	-2,8
2019	5,6	8,5	-2,9
2020	5,4	8,9	-3,5

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaría de Pensiones del Ministerio de Economía – Brasil

Grafico 2.1 – Recaudación, Gasto y Resultado del RGPS en % del PIB – Brasil – 1988 a 2020



Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaría de Pensiones del Ministerio de Economía – Brasil

Además del alto gasto en pensiones, una trayectoria insostenible a medio y largo plazo, como se verá en el capítulo de la reforma, también se combinó el débil desempeño económico en 2014, con un fuerte aumento de la deuda pública y una carga tributaria elevada, que redujo la posibilidad del ajuste por el lado de los ingresos e hizo inevitable algún tipo de corrección por el lado de los gastos.

En el período de 1997 a 2013, el gobierno central mostró un superávit primario, en% del PIB, en promedio del 1,8% del PIB (sin considerar el gasto en pago de intereses), lo que permitió una trayectoria de reducción de la deuda pública. Sin embargo, desde 2014, el gobierno central ha registrado déficits primarios y un crecimiento explosivo de la deuda pública. En el período de 2014 a 2019, el déficit primario promedió el 1,6% del PIB. Con la crisis generada por la pandemia, el déficit primario alcanzó el 10% del PIB en 2020. Este punto será discutido nuevamente más adelante. De todos modos, el deterioro fiscal terminó reflejándose en un crecimiento acelerado de la deuda pública: saltó, como porcentaje del PIB, del 51,5% en diciembre de 2013 al 75,3% en diciembre de 2018.

2.1.3 Impactos en el mercado laboral

La posibilidad de jubilación precoz, debido a la ausencia de una edad mínima, también produce efectos no deseados en el mercado laboral. Hay una tendencia de disminución de la tasa de participación de los trabajadores que reciben prestaciones de pensión, incluso para grupos de edades muy tempranas, que tienden a tener plena capacidad de trabajo, lo que significa un costo en términos de eficiencia, ya que existe una posible pérdida de producción. En este sentido, el establecimiento de una edad mínima serviría para aumentar la tasa de participación en el mercado laboral, especialmente en el grupo de edad de 50 a 64 años, con posibles ganancias en términos de eficiencia y producción. Además, cuando la percepción de una pensión temprana no resulta en la salida del asegurado de la población económicamente activa, esto puede implicar un complemento de renta para personas que ya tienen altos ingresos laborales, con consecuencias negativas para la desigualdad.

Costanzi y Ansiliero (2017) y Costanzi (2018) argumenta que el término gradual de la jubilación por tiempo de contribución bajo el RGPS y la adopción de una edad mínima era una necesidad desde el punto de vista de previsional, tanto para garantizar la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo, como también para corregir las distorsiones generadas por la jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima (antes de la reforma de pensiones de 2019, el RGPS permitía la jubilación con 35 años de cotización para los hombres y 30 años para las mujeres, independientemente de la edad. En 2019, por ejemplo, la edad media de jubilación fue de 54 años):

a) distorsiona uno de los principales objetivos de la seguridad social, la garantía de ingresos para las personas que han perdido la capacidad laboral. Esto surge de la posibilidad de jubilaciones prematuras para personas con plena capacidad laboral;

b) permite que un mecanismo, que debería ser un reemplazo de ingresos, funcione como un suplemento de ingresos, precisamente para las personas con mayores ingresos laborales según los estándares brasileños, contribuyendo, en gran medida, al aumento de la desigualdad ya observada en el mercado laboral entre trabajadores con mayor densidad de cotización y aquellos con menor densidad;

c) genera ineficiencia, con pérdida de producción e ingresos, ya que genera efectos negativos en la tasa de participación de personas de 50 años con plena capacidad laboral;

d) fomenta la informalidad para las personas de 50 años, ya que cuando se jubilan, tienden a trabajar por cuenta propia sin cotizar a la seguridad social.

En general, los jubilados precoces que se jubilan por tiempo de contribución (ATC) en sus 50 años, corresponden a una élite del mercado laboral formal, se encuentran entre los más ricos de la población y tienen una calificación superior a la media y, por esta razón, tienen más facilidad para

seguir trabajando. La alta demanda por la llamada “*desaposentação*”, o sea, la renuncia a una jubilación ya otorgada para obtenerla en el futuro es una indicación de esta realidad. Afortunadamente, el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) decidió que la “*desaposentação*” no es pertinente. La “*desaposentação*” fue la demanda judicial de los jubilados para poder recalcular el monto de la prestación con los aportes realizados después de la jubilación.

Por lo tanto, las jubilaciones precoces no son solo un problema desde el punto de vista de la sostenibilidad, sino que también tienen efectos negativos en el mercado laboral en términos de tasas de participación y posibilidad de estimular la no contribución a la seguridad social de aquellos ya jubilados que continúan trabajando. De todos modos, hay efectos negativos tanto en términos de eficiencia como de pérdida de producción en el mercado laboral y la posibilidad de estimular la informalidad, la no contribución a la seguridad social y la desigualdad.

Un argumento en contra de la reforma es que el mercado laboral no podría absorber a los mayores de 50 años, entre otros factores, por perjuicios discriminatorios debido a su edad. Sin embargo, los datos de desempleo apuntan tradicionalmente que las tasas de desempleo disminuyen con la edad, son más altas para los jóvenes y más bajas para el colectivo con edad de 50 años o más. Costanzi (2017, 2017a, 2017b) también muestra que, según los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), el mayor crecimiento en el empleo formal ha sido precisamente para los grupos de mayor edad. Según la PNAD, del IBGE, el desempleo entre trabajadores de 50 años o más, con buenas calificaciones, es muy bajo. Además, el hecho de que las generaciones futuras tengan un mejor nivel de educación y calificación que las generaciones pasadas sin duda será un punto que ayudará a mitigar los posibles riesgos de la reforma previsional en el mercado laboral.

Sin embargo, está claro que este es un punto que debe ser objeto de políticas públicas y la búsqueda para garantizar la calificación y la actualización continua de los trabajadores debe ser una preocupación constante en cualquier política del mercado laboral, con o sin reforma de pensiones, pero que puede convertirse en una prioridad con la reforma, y, sobre todo, con el proceso de envejecimiento en sí.

Sin embargo, si bien las reglas de las pensiones pueden afectar el mercado laboral, como las tasas de participación o incluso la formalidad, también debe quedar claro que la calidad del mercado laboral también afecta al sistema de pensiones. Mejores mercados laborales tienden a producir mejores sistemas de pensiones, con un mayor nivel de cobertura y con la posibilidad de una mayor suficiencia y cobertura sostenible en el tiempo. Los niveles de ingresos más altos tienden a brindar mejores condiciones para generar los ahorros necesarios para garantizar una mayor seguridad de ingresos para los trabajadores y los adultos mayores.

2.1.4 Efectos Distributivos

La evaluación de la dimensión redistributiva por medio de la medición del efecto relativo del sistema de público de pensiones en la mitigación de la desigualdad de ingresos es un elemento fundamental en la evaluación de la política previsional y debe discutirse en el marco de la actuación del Estado en la reducción de las desigualdades, ya que existe una tendencia inercial notable en replicar desigualdades preexistentes (Medeiros y Souza, 2014). En este sentido, el sistema de pensiones debe entenderse como un mecanismo institucional que desempeña un papel determinante en la desigualdad de resultados observada *ex post*, ya que promueve la atenuación o expansión de la desigualdad *ex ante* de oportunidades, asociada con la distribución de factores y atributos personales de los individuos. En términos de justicia distributiva, se espera que la distribución de los ingresos generados por el sistema de pensiones sea progresiva y, por lo tanto, contribuya a la reducción de las desigualdades en el tiempo.

La literatura especializada que busca evaluar empíricamente la relación entre el sistema previsional brasileño y las dimensiones de equidad es extensa, y aunque los resultados sean distintos, a menudo asociados con los procedimientos metodológicos y los datos utilizados, proporcionan conclusiones importantes (Caetano 2014; Rufato *et al* 2020; Soares y Bloch 2020; Silveira, Passos, Silva Y Palomo 2020)⁵. En resumen, el sesgo en la regresividad se encuentra en el RPPS, mientras que en el ámbito del RGPS, la determinación de progresividad o regresividad depende de aspectos metodológicos, ya que se guía por elementos claramente progresivos, como prestaciones de valor igual para el piso previsional, como las pensiones por edad y pensiones urbanas y rurales, pero impregna otras regresiones, como la modalidad de jubilación por tiempo de contribución⁶. Una de las razones es que el valor máximo de los beneficios de RPPS, históricamente, siempre ha sido mucho mayor que el existente para RGPS. Antes de la reforma de 2019, para aquellos que no se vieron afectados por reformas anteriores, se podría llegar a una situación en la que el techo del RPPS de la Unión fuera entre 6 y 7 veces superior al que prevalecía para el RGPS. Las reformas de las pensiones están estandarizando gradualmente los límites máximos de valor de los dos regímenes.

La disparidad entre el rol distributivo desempeñado por RGPS y RPPS es evidente en la comparación entre el déficit por cada beneficiario, ya que el del RPPS es aproximadamente 14 veces mayor que el del RGPS. En otras palabras, de cada real (BRL) que el Estado aporta entre un

⁵ Caetano (2014) presenta una revisión bibliográfica de los estudios que identificaron los efectos distributivos de la seguridad social en Brasil y una discusión sobre los resultados derivados de las decisiones sobre la estratificación social y método adoptados.

⁶ Con respecto a la regresividad del RPPS, Medeiros y Souza (2014) y Hoffman (2009) aplicaron el método de descomposición de los determinantes de la desigualdad (descomposición del índice de Gini) y concluyeron por la progresividad del RGPS y la regresividad del RPPS.

beneficiario del RGPS y otro del RPPS para financiar el déficit de pensiones, aproximadamente BRL 0,93 se destinan a las pensiones del individuo del RPPS. En relación con la armonización entre los regímenes, las reformas anteriores determinaron el endurecimiento de las condiciones de acceso e impusieron un límite a las pensiones (Unión), pero sujeto a reglas de transición suaves que implican efectos significativos solo para las nuevas generaciones, lo que significa que el componente de regresividad del sistema de seguridad social todavía debe contribuir mucho para que la desigualdad persista durante mucho tiempo.

La conclusión principal es que existen factores institucionales que hacen que el Estado contribuya más a la desigualdad que el mercado laboral privado, reproduciendo y amplificando la desigualdad a lo largo del tiempo, siendo la política de seguridad social una de las responsables, debido a su concentración y regresividad, principalmente en el marco del RPPS. De ser así, el Estado contribuye en gran medida a la desigualdad en Brasil. Por lo tanto, es esencial mejorar la política de pensiones para lograr el objetivo de redistribuir los ingresos y promover una mayor equidad.

Por otro lado, la existencia de componentes regresivos en el sistema previsional brasileño crea la oportunidad de hacer ajustes hacia la sostenibilidad con ganancias en términos de progresividad, en el caso del ajuste se dirigirá a los componentes regresivos. Luego, es posible tomar medidas que brinden, de manera concomitante, ganancias en términos de sostenibilidad y de mejor distribución del ingreso. En cualquier diseño o propuesta de reforma de pensiones, estas medidas que generan ganancias fiscales y distributivas deben ser priorizadas en el debate sobre el tema en Brasil. En este contexto, parece esencial finalizar el proceso de convergencia del RPPS con las mismas reglas que el RGPS / INSS. Esa medida fue aprobada en la reforma de pensiones de 2019.

De hecho, al analizar las curvas de concentración del ingreso por fuente, Soares y Bloch (2020) demuestran que la seguridad social no ha logrado su objetivo de reducir la desigualdad social, ya que reproduce casi a la perfección la distribución del ingreso del país. Una transferencia es progresiva cuando su coeficiente de concentración es menor que el coeficiente de Gini, sin embargo, las pensiones tienen un índice de concentración ligeramente superior, de 0,544 a 0,540. En el caso de RPPS, Silveira et al. (2020) muestran que los RPPS concentran el 73% de sus transferencias en la décima parte más rica y, por lo tanto, contribuyen en gran medida a agravar la concentración del ingreso. El coeficiente de concentración de RPPS es 0,82, es decir, muy regresivo.

Rufato et al (2020) mostró, a partir de la revisión de la literatura, que la desigualdad de ingresos en Brasil es alta y este nivel ha mostrado cierta estabilidad. Al descomponer el ingresos familiares por fuente, los autores, en general, encuentran que la parte de los ingresos de jubilaciones y pensiones (RGPS y RPPS agregados) en el ingreso total de las familias ha ido aumentando a lo largo del tiempo, escenario que tiende a intensificarse frente al envejecimiento de la población que atraviesa

el país. Es en su conjunto, los recursos derivados de estos beneficios, para en lugar de ser redistributivas, terminan siendo concentradores de ingresos, contribuyendo así al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso del país.

Los regímenes de pensiones regresivos para los funcionarios públicos crearon la oportunidad de obtener ganancias en términos de sostenibilidad con impactos positivos en la distribución del ingreso.

2.1.5 Impactos macroeconómicos: ahorro y crecimiento económico

Comúnmente, un argumento macroeconómico que sostiene la defensa de una reforma estructural para un sistema de pensiones financiado por capitalización es que tendría un papel fundamental en el crecimiento económico a través del aumento del ahorro y la inversión. Sin embargo, es importante evaluar que dicha causalidad no es inequívoca, es decir, puede no ocurrir necesariamente. Tal razonamiento depende fundamentalmente de la fuente de financiación para la compra de activos financieros, sea aumentando las contribuciones o reduciendo las prestaciones (aumenta los ahorros) o por la nueva deuda pública (los ahorros no aumentarían). Además, el resultado también depende de la reacción de los ahorradores privados (la obligación de ahorrar para cuentas individuales podría desalentar el ahorro voluntario) y el resto del presupuesto público (la transferencia de ingresos para crear un fondo puede financiarse mediante préstamos adicionales) y no necesariamente resulta en incremento de ahorros.

Con respecto al impacto del ahorro, es necesario considerar que los activos capitalizados solo ayudan al crecimiento si permiten una mejora en la eficiencia de canalizar los ahorros a la inversión, dependiendo, así, del nivel de desarrollo institucional del mercado financiero. Es importante evaluar que los mercados requieren una regulación significativa por parte del Estado y en mercados inadecuados el rendimiento puede ser muy bajo.

Por lo tanto, no existe una relación automática entre la capitalización y el crecimiento económico: es posible, pero no inevitable. Básicamente, la relación entre capitalización y crecimiento tiene tres vínculos, que no necesariamente se sostienen: la capitalización puede o no implicar mayores ahorros que en el reparto simple (puede aumentar el ahorro nacional o aumentar la deuda pública explícita, un aumento en el ahorro obligatorio puede ser compensado por una reducción en el ahorro voluntario); eventuales mayores ahorros pueden o no traducirse en una mayor y mejor inversión; tales inversiones pueden o no conducir a un aumento en la producción (crecimiento).

Es notable que el objetivo principal del sistema de seguridad social no sea aumentar los ahorros, sino ofrecer un proceso de nivelación del consumo que garantice ingresos en la vejez. Sin embargo, la contribución al aumento del ahorro puede ser deseable en países de escasez y capitalización interpretados como la única fuente de crecimiento.

Además de las consideraciones teóricas que revelan una cierta ambigüedad de las causalidades, la literatura empírica tampoco proporciona resultados concluyentes, ya que la magnitud del impacto de la capitalización en el crecimiento económico es controvertida (Barr, 2013; Caetano, 2006). Aunque existe evidencia de un efecto beneficioso, en el cual la evidencia más significativa ocurre en los EE. UU., su magnitud a menudo se sobreestima (Barr, 2013).

Un argumento utilizado a favor de la capitalización es una conexión más directa entre las contribuciones y el valor de las prestaciones, lo que podría servir como un estímulo para que los agentes económicos aumenten el nivel de ahorro y también tengan posibles impactos positivos en la formalización. Sin embargo, debe quedar claro que entre las causas de los bajos niveles de ahorro y la alta informalidad puede estar la precariedad del mercado laboral con muchos trabajos con bajos ingresos y alta precariedad y, en ese contexto, los incentivos que surgen de la capitalización pueden ser ineficaces.

Estos aspectos serán nuevamente analizados en la discusión entre reparto y capitalización, pero enfatizando que el costo de transición asociado a la capitalización es muy alto y tiende a hacer inviable el cambio del primer al segundo régimen.

2.1.6 Participación del Estado en la política de seguridad social y otros

La defensa de la institución de la administración privada en el tema de la seguridad social a menudo se guía por el simple argumento de que la eliminación de la participación del Estado sería beneficiosa. Si bien las actividades llevadas a cabo por el Estado en varios casos se rigen por fallas, es importante evaluar que la participación del Estado tiene ciertas virtudes que requieren que juegue un papel esencial en cualquier estructura de un sistema de pensiones. En este sentido, generalmente la ineficiencia del Estado es evocada cuando se tratan de planes financiados por reparto simple bajo promesas fiscalmente irresponsables, ya que, debido a la incapacidad de recaudar suficientes contribuciones, el resultado es la posibilidad de presión inflacionaria e inestabilidad política. Con todo, como veremos, la gestión de pensiones privadas bajo un régimen de capitalización también está marcada por incertidumbres, ya que varios riesgos pueden devaluar los activos acumulados y la desregulación por parte del Estado puede aumentar las desigualdades. Por lo tanto, se destaca como la principal lección que, incluso en países que han implementado reformas radicales como Chile, el éxito de una reforma requiere la capacidad tanto del sector privado como del Estado, cuya participación no se puede prescindir, aunque sea solo como agente regulador.

En el ámbito de la teoría económica, una asignación de recursos generados a partir de un mercado competitivo se considera eficiente cuando ocurre bajo ciertas condiciones⁷. Sin embargo, es importante comprender la importancia y las limitaciones de este resultado. En caso de que las condiciones sean válidas, el mercado proporcionaría una asignación eficiente de recursos y no habría espacio para la acción de asignación por parte del Estado, que podría actuar solo a través de transferencias de ingresos que tengan como objetivo un efecto distributivo, guiado por una cierta concepción de la justicia social. Sin embargo, si no se cumplen las condiciones, habría, en principio, espacio para una posible intervención del Estado en busca de una asignación más eficiente, independientemente de cualquier concepción distributiva⁸. Entonces, al fin y al cabo, ¿cuáles serían tales condiciones? Entre las condiciones principales están: competencia perfecta; inexistencia de externalidades, bienes públicos o rendimientos crecientes a escala; información perfecta entre compradores y vendedores; maximización del comportamiento (comportamiento racional) en un

⁷ Este resultado se conoce como el Primer Teorema del Bienestar, que establece, más específicamente, que bajo ciertas condiciones el mercado competitivo permite una asignación Pareto eficiente de recursos (punto de la curva de contrato). El Segundo Teorema del Bienestar establece que, en este contexto, es posible alcanzar cualquier punto deseable en la curva de contrato a partir de los cambios en las asignaciones iniciales.

⁸ Es importante entender que los criterios de eficiencia económica deben, en gran medida, verse como ajenos al debate arraigado en la filosofía política sobre la intervención del Estado, ya que constituye un criterio fundamental para cualquier teoría social, aunque los efectos redistributivos dependerán de manera crucial del concepto de justicia social utilizado. Por lo tanto, las ganancias de eficiencia deben buscarse desde la perspectiva de todas las teorías sociales, y no solo restringidas a la visión utilitaria. El criterio de eficiencia de Pareto, por otro lado, tiene una aplicación más limitada porque tiene juicios de valor implícitos, por lo tanto, dado que una mejora de Pareto se identifica como preferible desde una perspectiva libertaria y utilitaria, pero no necesariamente desde una perspectiva rawlsiana, por ejemplo.

entorno de funciones de producción y de utilidad bien ejecutadas; mercados completos; inexistencia de impuestos distorsionados.

El incumplimiento de las condiciones mencionadas apunta motivos que justifican la intervención del Estado por razones de eficiencia⁹. En el caso de estructuras de mercado diferentes de la competencia perfecta¹⁰, como aquellas caracterizadas por monopolio, oligopolio, monopsonio o con un poder asimétrico (por ejemplo, discriminación), la intervención apropiada puede aumentar la eficiencia, generalmente a través de la regulación. En el caso de bienes públicos¹¹ o mercados incompletos, el mercado puede ser ineficiente en su producción, y la intervención a través de la producción pública del bien es apropiada. Otros casos frecuentes que justifican la intervención del Estado son la presencia de externalidades¹², rendimientos crecientes a escala¹³ e información imperfecta. En este último, el mercado no puede proporcionar toda la información necesaria, especialmente en relación con la calidad del producto o la asimetría de la información¹⁴. Finalmente, a partir de la combinación de elementos de psicología y teoría económica, la economía del comportamiento auxilia en la comprensión del proceso de toma de decisiones por parte de los individuos. En el caso de la racionalidad limitada, la complejidad de la información conduce a la complejidad de las elecciones, lo que dificulta la toma de decisiones, implicando, a menudo, postergación, comportamiento inercial e inmovilidad. En términos de seguridad social, tales situaciones pueden resultar en la no inscripción en planes voluntarios, o bajo nivel o duración de los ahorros. En este caso, la regulación normalmente tiene como objetivo facilitar la toma de decisiones, restringiendo el número de opciones e constituyendo mecanismos de inscripción automática en los planes voluntarios.

Además de las intervenciones motivadas por criterios de eficiencia, también es posible que la intervención del Estado esté justificada por razones de justicia social, ya que tanto los más pobres pueden usar su poder de voto para forzar la redistribución forzada, como los ciudadanos en general

⁹ En el caso de una economía que no satisface las hipótesis del primer teorema del bienestar, puede ser posible un aumento de la eficiencia a expensas de la justicia social, ya que el resultado dependerá de los pesos relativos entre eficiencia y equidad, que varían entre diferentes teorías sociales. Por lo tanto, en este contexto, una situación de distribución óptima puede no ser Pareto-eficiente.

¹⁰ En un ambiente de competencia perfecta, los agentes económicos deben ser tomadores de precios, lo que requiere un gran número de consumidores y productores, entrada libre e igualdad de poder (ausencia de discriminación).

¹¹ La definición de bienes públicos generalmente se presenta a través de tres características: no rival, no exclusiva (imposible de prohibir a otras personas de utilizarlos) y no rechazable.

¹² Ocurre cuando un acto de A impone costos o beneficios a B, pero sin ninguna compensación de A para B (o pago de B a A). Por ejemplo, contaminación, etc.

¹³ En este caso, el costo promedio excede el costo marginal, lo que a largo plazo conduce a un monopolio o extinción de la empresa. Por lo tanto, la intervención puede subsidiar o producir el bien (o ambos).

¹⁴ Los casos de información asimétrica ocurren cuando un lado del mercado está mucho mejor informado que el otro. Como ejemplo, la elección eficiente por parte de los consumidores ocurre cuando están bien informados sobre los precios. Cuando esto no ocurre, alguna intervención puede ser beneficiosa, por ejemplo, a través de la regulación, que requiere, por ejemplo, la disponibilidad de listas de precios. Además, la maximización Inter temporal de la utilidad de los individuos requiere información perfecta sobre el futuro.

pueden expresar sus preferencias por políticas que promuevan la mejora de la distribución del ingreso en un proceso de redistribución voluntario.

Por lo tanto, se observa que la participación del Estado en la política de seguridad social puede asumir diferentes formas. En términos directos, el desempeño se lleva a cabo a través de transferencias de ingresos, como ocurre en el caso del aporte de las prestaciones de la seguridad social, o mediante la producción, en los casos en que es necesario ofrecer una cantidad de un determinado activo a un nivel superior al ofrecido por el mercado. En términos indirectos, la acción a través de la regulación permite el establecimiento de estándares mínimos de calidad, como la exigencia de condiciones en un plan de seguridad social, o de cantidad, mediante la fijación de valores mínimos de las contribuciones de seguridad social, o del precio, por ejemplo, a través de la fijación del salario mínimo como piso para las prestaciones de pensiones. Además, la acción puede llevarse a cabo en términos fiscales a través de impuestos o subsidios (impuestos negativos) sobre ciertos productos, como es el caso de los incentivos fiscales como estímulo para la aplicación de recursos en los planes de pensiones.

De ser así, parece que el desempeño del Estado debe evaluarse no en términos dogmáticos, sino a la luz de su papel al abordar una serie de imperfecciones del mercado, es decir, a partir de la capacidad del Estado para contribuir en arreglos particulares que permiten alcanzar los retos perseguidos por la política de seguridad social, que a menudo se asocian con la equidad y objetivos más amplios de cohesión social.

El debate sobre la reforma de las pensiones siempre es bastante intenso y complejo, ya que implica cambios en la distribución de las transferencias entre generaciones e incluso dentro de la misma generación. Un debate, por lo tanto, que tiende a ser intenso porque implica aspectos políticos que afectan a un grupo muy amplio de la población y un gasto que suele ser alto. Además, de importancia política, cualquier debate sobre la reforma de las pensiones tiende a ser complejo desde el punto de vista técnico porque implica cuestiones económicas, sociales, demográficas, actuariales y jurídicas.

Un principio de la política de pensiones debe ser la búsqueda de la optimización (sin maximizar ni minimizar ninguno en particular) de sus múltiples objetivos (suavizar el consumo, compartir riesgos, reducir la pobreza, redistribuir los ingresos y otros), ya que estos a veces no se pueden lograr simultáneamente, teniendo en cuenta los impactos distributivos resultantes de cualquier acuerdo particular. Ante este diagnóstico, hay que reconocer que el debate sobre la reforma previsional también es de carácter político, lo que determina el peso de cada una de estas múltiples metas o lo que se puede sacrificar para lograr estas metas. También es político, al establecer límites

o dar preferencia a ciertos medios para alcanzar las metas. Por ejemplo, puede reducir el reemplazo de una generación determinada para garantizar la sostenibilidad y la suficiencia de una otra.

Como señalaba el BID (2018), los sistemas de pensiones son un elemento central del estado de bienestar. Estos son contratos sociales que tienen como principal objetivo proporcionar un consumo digno a los adultos mayores en aquellos años en los que es más difícil generar un ingreso. El diseño de estos contratos sociales es crucial al menos por tres motivos:

- a) Las implicaciones para el bienestar del ciudadano son de una magnitud extraordinaria;
- b) Desde el punto de vista de la sociedad, el sistema pensional redistribuye una gran cantidad de recursos entre individuos de una misma cohorte y entre generaciones;
- c) Tercero, el gasto asociado a las pensiones tiene un impacto directo en la estabilidad fiscal y macroeconómica de los países.

Sin embargo, a pesar de su importancia, las características y consecuencias de los distintos diseños del sistema de pensiones para los ciudadanos y para los estados resultan ampliamente desconocidas en América Latina y el Caribe, una región donde solo el 52,8 % de los trabajadores cotiza en el sistema y donde, además, se empiezan a ver importantes problemas de sostenibilidad financiera en algunos países y de adecuación (o nivel de pensión) en otros. Se hace necesario discutir estos diversos objetivos implicados en un debate sobre la reforma del sistema de pensiones, pero también sobre alternativas.

En las próximas secciones de este capítulo se presentarán aspectos que también son importantes para el debate sobre la reforma previsional, como las alternativas de financiamiento, como la capitalización, reparto/pay-as-you-go (PAYG) y cuentas nocionales, así como las alternativas de contribución definida (CD) o beneficio definido (BD).

2.1.7 Desafíos políticos de implementar una reforma

El marco institucional de un sistema de pensiones tiene una disposición única e históricamente determinada, en el sentido de que está condicionado por su evolución a lo largo del tiempo. Esta perspectiva hace que sea esencial evaluar el conjunto de restricciones que cada país tiene en relación con la reforma de pensiones, en relación con la capacidad fiscal, el marco institucional, el proceso político, los valores empíricos de los parámetros de comportamiento, la distribución del ingreso, etc. La comprensión de estos factores es esencial para la identificación de oportunidades factibles de reforma, a fin de permitir la priorización de la factibilidad, incluso en detrimento de una configuración del diseño de normas de seguridad social interpretada como ideal.

Cualquier intento de promover la reforma de pensiones enfrenta numerosos desafíos de implementación, como por ejemplo, en términos de resistencia política en medio de la discusión y el procesamiento legislativo, en el que los grupos políticamente organizados tienen como objetivo defender legítimamente sus intereses particulares. Además de estas dificultades, existen otros desafíos, a menudo descuidados o subestimados, asociados con la dificultad técnica de implementar una reforma.

Inicialmente, es esencial evaluar que el Estado es un participante esencial en cualquier sistema de pensiones, ya que estos sistemas dependen fuertemente y de manera crítica de la capacidad técnica del sector público. Por lo tanto, incluso la institución de un sistema privado de pensiones no elimina el papel del Estado, que debe tener la capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica, además de tener una capacidad efectiva de regulación, supervisión, regulación de los fondos de pensiones y los mercados financieros.

Con respecto al proceso político, la transparencia es esencial para garantizar la legitimidad y la consecuente sostenibilidad política de la reforma. Evaluar la capacidad del sector privado es esencial para ampliar el alcance de su participación en el sistema de pensiones, una vez que existen varias tareas administrativas necesarias para su correcto funcionamiento, como la capacidad de recaudar contribuciones, mantener registros individuales durante largos períodos, informar de la evolución de acumulación y valores de prestaciones esperados y promover el pago de las prestaciones. Además, se debe prestar especial atención al papel de los costos administrativos, a menudo descuidados, pero que son determinantes de la rentabilidad realmente obtenida en el proceso de acumulación y los activos a lo largo del tiempo.

Aún en relación con la implementación de la pensión privada, la pensión voluntaria puede ser fundamental porque permite suavizar el consumo, especialmente en países que no tienen la capacidad fiscal o institucional para imponer una pensión obligatoria. Sin embargo, en este caso es importante

hacer frente a la capacidad de los consumidores en relación con la comprensión y la experiencia en educación financiera, necesaria para tomar buenas decisiones.

Por lo tanto, aunque el diseño de la política de seguridad social es esencial, la implementación de una reforma de pensiones requiere preocupación con otras dimensiones fundamentales, tales como fiscal, política, administrativa, entre otras. Naturalmente, las reformas de pensiones frecuentemente suelen estar marcadas por una profunda resistencia política.

2.2 Enfoque Multipilar

La estructuración del sistema de pensiones por pilares o subsistemas se conoce en la literatura como el enfoque multipilar, basado en estudios y recomendaciones políticas del Banco Mundial (Hozmann y Heinz, 2005, Banco Mundial, 1994). Básicamente, la concepción teórica establece la interpretación del sistema de seguridad social desde la perspectiva de diferentes subsistemas o pilares¹⁵, que tienen características particulares, ya sea en términos de los objetivos deseados, métodos de financiamiento, la relación entre contribuciones y prestaciones, distribución de riesgos, entre otros. Esto facilita la comparación de diferentes arreglos para los sistemas de seguridad social en todo el mundo.

El llamado "pilar cero" consiste en un pilar no contributivo que tiene como objetivo proporcionar un mínimo de protección social a las personas, y normalmente está asociado con el objetivo de combatir la pobreza. El "primer pilar" es un sistema contributivo que establece un vínculo entre ingresos y prestaciones, a fin de permitir un reemplazo parcial de los ingresos obtenidos durante la fase de la vida laboral. El "segundo pilar", por otro lado, tiene un carácter complementario en relación con el anterior, pero es obligatorio, generalmente se financia mediante capitalización en cuentas individuales, aunque su construcción puede llevarse a cabo de varias maneras. El "tercer pilar" tiene una naturaleza complementaria, pero con afiliación voluntaria, generalmente con mayor flexibilidad y discrecionalidad, instituido bajo diferentes modelos en términos de la relación entre contribuciones, prestaciones y los métodos de financiación. Finalmente, el "cuarto pilar" está representado por las fuentes intrafamiliares o intrageneracionales de apoyo financiero y no financiero para las personas mayores, incluida la atención médica y la vivienda.

El enfoque multipilar puede ser útil para evaluar el logro de los múltiples objetivos de un sistema de pensiones (suavizar el consumo, reducir la pobreza, etc). A partir de ahí, fue creciente la recomendación de una política previsional donde la combinación de estos pilares podría ayudar a promover los objetivos deseados de manera eficiente y efectiva. Sin embargo, es importante evaluar que la eventual estructuración del sistema de seguridad social en múltiples pilares debe ser posterior a la definición de los objetivos de la política de seguridad social. En otras palabras, se recomienda que solo después de la definición social del alcance del conjunto de objetivos de un sistema de seguridad social, así como su priorización, haya una discusión técnica sobre la adecuación de los instrumentos necesarios para lograr los objetivos deseados.

Sin embargo, como veremos, la evaluación de las posibles pautas de reforma de las pensiones hacia un sistema multipilar debe reconocer la importancia de las condiciones y preferencias iniciales

¹⁵ Algunos autores como Barr (2011) prefieren la designación de subsistemas como "líneas", ya que la palabra "pilar" a menudo implica una comprensión de la necesidad de una disposición de varios pilares superpuestos.

de cada país, además de su viabilidad en términos de los desafíos fiscales y políticos en una eventual transición. La tipología que estructura el sistema de pensiones en forma de pilares define el "pilar cero" como responsable de alcanzar el objetivo de combatir la pobreza. Esto generalmente tiene una afiliación obligatoria, no es contributivo y se financia a través de impuestos, generalmente organizados por el sector público en reparto simple, aunque existan variaciones.

Varios países de la OCDE tienen un "pilar cero" (Países Bajos, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Chile y Sudáfrica) y su necesidad se justifica al fortalecer la reducción de la pobreza en términos de cobertura, adecuación y buena focalización, ya que la edad a menudo se considera un indicador útil de la pobreza. Por un lado, el subsistema es razonablemente robusto en relación con los choques económicos, ya que promueve una amplia distribución del riesgo, a menudo entre todos los ciudadanos que pagan (presente) o pagaran impuestos (en el caso del endeudamiento del Estado). Por otro lado, generalmente está sujeto a restricciones presupuestarias que dependen de su extensión y potencial de crecimiento del gasto por demografía, por ejemplo.

El llamado "primer pilar" del sistema de pensiones tiene como objetivo principal la suavización del consumo, pudiendo tener administración pública o privada, financiación por capitalización o reparto simple (método predominante), y la posibilidad de integración del "pilar cero". La definición de su extensión es recurrente en las discusiones sobre la estructura de un sistema de seguridad social. Entre ellos, la definición del público objetivo es importante, ya que dicho pilar podría garantizar la cobertura solo para aquellos que lo necesitan (prestación de pensión fija, basada en la edad y residencia) o para todos a través del pago de prestaciones de acuerdo con las contribuciones realizadas. En este sentido, es necesario definir los efectos distributivos esperados de este pilar, ya que habrá menos redistribución cuanto mayor sea el vínculo entre prestación y contribución.

2.2.1 Interpretación del sistema de seguridad social brasileño en pilares

Como se ha apuntado anteriormente, una de las tipificaciones más conocidas para comprender la estructura de un sistema de seguridad social es el concepto de los "pilares", por lo que se entiende que el sistema de seguridad social de un país está compuesto por subsistemas con algunas características particulares, un concepto que puede ser útil para una mejor comprensión del funcionamiento del sistema de seguridad social en Brasil¹⁶.

Inicialmente, el llamado "pilar cero" es asociado a la función de reducir la pobreza y generalmente tiene la característica de no ser contributivo, es decir, su financiación es a través de impuestos generales y las reglas de elegibilidad son asociadas a criterios de vulnerabilidad social. En el caso de Brasil, puede identificarse como el conjunto de prestaciones asistenciales definidas por la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), llamadas *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) y *Renda Mensal Vitalícia* (RMV), esta última en extinción, es decir, sin nuevas concesiones. Dichas prestaciones tienen como requisito básico la necesidad, independientemente de cotización, pagan el equivalente a un salario mínimo mensual a las personas mayores y discapacitadas con ingresos exiguos y constituyen un total de aproximadamente 5 millones de beneficiarios.

El llamado "primer pilar" se define comúnmente como el subsistema público obligatorio de pensiones, normalmente financiado por reparto, en el que el monto recaudado a través de la cotización de activos se utiliza para pagar prestaciones de pensión a personas inactivas en el mismo período de tiempo. En el caso de Brasil, este subsistema se asemeja al RGPS, que es un sistema público que sirve a los trabajadores en el sector privado y que tiene una naturaleza obligatoria (afiliación obligatoria), es contributivo y se financia mediante reparto simple. En el caso de los regímenes RPPS ofrecidos a servidores públicos con puestos efectivos en la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, estos también son de naturaleza contributiva y obligatoria.

El "segundo pilar" se caracteriza, en parte, por ser financiado por capitalización y ser de naturaleza obligatoria, con cotizaciones fijadas como una fracción, hasta cierto límite, de los ingresos individuales obtenidos. Sin embargo, no existe un subsistema con tales características en el caso brasileño.

El "tercer pilar" se caracteriza por ser un plan de ahorro complementario de carácter privado, afiliación voluntaria (no obligatoria), con mayor flexibilidad y generalmente financiado por capitalización por cuentas individuales. En el caso brasileño, estas características son similares al plan de pensiones suplementario, tanto en su segmento cerrado (fondos de pensiones) como en el segmento abierto (bancos y compañías de seguros), ya que es voluntario y el financiamiento se realiza mediante capitalización.

¹⁶ Se puede encontrar una clasificación similar del sistema de seguridad social en Giambiagi y Sidone (2018).

Tras presentar los diversos factores a considerar en una discusión de reforma previsional, así como la presentación del sistema brasileño dentro de la lógica de varios pilares, vale la pena analizar las alternativas que existen en términos de reforma estructural para la capitalización, reforma paramétrica de el sistema de reparto, beneficio o cotización definida y también el debate sobre la posibilidad de cuentas notariales. Cabe señalar que la reforma de 2019 propuso la creación de un sistema de capitalización, que no fue aprobado por el Congreso y terminó siendo paramétrico. También estaba la propuesta de la posibilidad de un sistema de cuentas teóricas, pero eso tampoco fue aprobado por el Congreso. En todo caso, debe quedar claro que, además de las dudas sobre la conveniencia de un sistema de capitalización, el propio costo de transición, en el caso brasileño, ya era un obstáculo insuperable.

2.3 Reforma Estructural: capitalización

Entre los aspectos principales en el ámbito de la discusión sobre la reforma de las pensiones, destacan los que se refieren a métodos de financiación alternativos. Este tema es fundamental, ya que la decisión sobre el método de financiación tiene implicaciones decisivas en relación con la redistribución del ingreso entre generaciones e dentro de la misma generación y con la forma en que la sociedad proporciona el reparto de riesgos entre los individuos. La financiación de fondos de pensiones también puede tener implicaciones importantes desde el punto de vista de la asignación de recursos. La estructura de financiación también puede afectar la demanda formal de trabajo y tener un efecto en el mercado laboral.

El funcionamiento de un sistema de pensiones está condicionado por la existencia de un método que promueva las transferencias de renta necesarias, es decir, transforma la recaudación de contribuciones de los contribuyentes en el pago de prestaciones. Por lo tanto, el método de financiación debe entenderse como un medio para lograr los objetivos de un sistema de seguridad social. De otra manera, el logro de tales objetivos tiene como condición necesaria la coherencia de su método de financiación, a través de la evaluación de su equilibrio financiero en el presente y su sostenibilidad fiscal en el futuro. Suavizar el consumo, entendido como el objetivo principal de un sistema de seguridad social, requiere un proceso de transferencia intertemporal de consumo (ingresos), que solo puede tener lugar de dos maneras: o mediante el almacenamiento físico de la producción actual (alto costo, incertidumbre e inaplicabilidad para el consumo intangible como servicios) o adquiriendo un derecho a la producción futura. En este caso, es posible almacenar dinero que permita intercambios en el futuro y obtener la promesa de derechos sobre una parte de los bienes producidos en el futuro. En resumen, hay dos métodos de financiación de pensiones: capitalización o reparto (Barr, 2011).

Existen varias clasificaciones de los sistemas de seguridad social desde la perspectiva del acuerdo financiero-actuarial empleado. Entre las clasificaciones más generales y habituales, la concepción de Barr y Diamond (2016) promueve la separación entre los métodos de financiación basados en el grado de formación de reservas financieras (reparto y capitalización), la relación entre contribuciones y prestaciones (prestación y contribución definidas) y riesgo compartido.

El método de financiación por capitalización es aquello en el que el pago de prestaciones se produce mediante la constitución de reservas financieras basadas en la acumulación de contribuciones pasadas de los miembros, que incorporan los rendimientos de la inversión de fondos en activos financieros. Por lo tanto, la lógica del financiamiento es similar al ahorro, ya que las contribuciones se invierten en activos financieros que constituyen reservas que, en teoría, son suficientes para el pago

de prestaciones. Sin embargo, parece que el monto capitalizado total es sensible a los cambios tanto en el rendimiento de los activos como en la longevidad de los asegurados.

En términos financieros y actuariales, existe un equilibrio a largo plazo, ya que las prestaciones tendrán sus valores ajustados y limitados por el total de reservas disponibles o las contribuciones se ajustarán para alcanzar un cierto valor de prestaciones.

Varios modelos son posibles y tienen implicaciones diferentes. En el caso de capitalización pura o total (*fully-funded*), las prestaciones se pagan estrictamente a partir de los fondos acumulados. En el caso de capitalización parcial, el aporte proviene tanto de los activos acumulados como de las contribuciones corrientes. Además, es posible que la capitalización tenga lugar en forma de cuentas individuales o cuentas colectivas, en las que un grupo particular financia el pago de sus pensiones en el futuro. Además, no existe una relación directa entre la capitalización y el modelo de contribución definida (CD - aunque es el más común), ya que un modelo de tipo beneficio definido (BD) también puede ser financiado por capitalización, aunque existe una tendencia natural para el CD.

Entre las principales implicaciones de la capitalización individual, se observa que implica la ausencia de características de solidaridad (redistribución y distribución de riesgos intrageneracionales e intergeneracionales), ya que no existe una redistribución de ingresos internamente a la generación o entre generaciones, porque la riqueza de una generación dada estará limitada exclusivamente por el total de activos acumulados. Sin embargo, en la práctica, es posible tener características de mutualismo, principalmente a través de la capitalización colectiva. También existe la posibilidad de algún mecanismo redistributivo a través de un nivel mínimo de ingresos y / o créditos no contributivos. También existe la posibilidad de conectarse con otros pilares, incluidos los no contributivos, para generar una redistribución de ingresos.

Entre los factores más importantes en el método de capitalización, se destacan los siguientes: rentabilidad, costos administrativos, longevidad, crecimiento salarial y variación en las cantidades y perfil de los dependientes.

Es común interpretar que la migración a la capitalización eliminaría la preocupación por los impactos del cambio demográfico en el financiamiento de las pensiones. Sin embargo, tal argumento, en su versión exagerada, es erróneo (Barr y Diamond, 2016), es decir, incluso la financiación de capitalización se ve afectada por la demografía. La independencia de la dinámica demográfica solo ocurriría si la disminución de la fuerza laboral no afectara el nivel del producto, porque si disminuye, el consumo y/o la inversión deberían disminuir, por lo tanto, la baja rentabilidad o los precios más altos pueden reducir el nivel esperado de consumo en el futuro.

En este sentido, es importante comprender que los métodos de financiación por reparto y capitalización son mecanismos para organizar la participación en el producto futuro. Por lo tanto,

dado que el cambio demográfico generalmente afecta el crecimiento de la producción, es probable que cause problemas en los sistemas de pensiones, independientemente de la forma en que estén organizados. De otro modo, lo más importante no es la acumulación financiera, sino el aumento de la producción, que facilitará la atención de las partes relativas entre trabajadores y jubilados. Por lo tanto, aunque el argumento de ahorros crecientes y capitalizados para el futuro es correcto desde el punto de vista financiero, esto no necesariamente sucederá desde el punto de vista del consumo esperado en edades avanzadas. En el reparto, este efecto es más directo, ya que se traduce en una reducción de las cotizaciones a la seguridad social. Otra forma de comprender los impactos demográficos en la capitalización es la evaluación de que la generación inactiva, para su jubilación, necesariamente tendrá que vender sus reservas financieras acumuladas a la generación activa; si esta última es menor, es probable que el valor de los activos sea menor, lo que lleva a valores de jubilación inferiores a los esperados (Caetano, 2006). También se argumenta que los planes de tipo CD se ajustarían más fácilmente al cambio demográfico, en la medida en que cualquier problema se resolvería reduciendo las prestaciones. Sin embargo, aunque el razonamiento es correcto, esto no significa que la insuficiencia o inadecuación de las prestaciones no genere un problema social.

Por lo tanto, desde una perspectiva macroeconómica, la elección entre reparto simple y capitalización podría ser secundaria, es decir, para tratar de enfrentar los desafíos demográficos asociados con el envejecimiento de la población, la variable clave es la producción o el crecimiento económico. Por lo tanto, el argumento de que la capitalización resolvería el desafío demográfico es exagerado, o sea, la existencia de un cambio demográfico no sería un argumento suficiente para apoyar un cambio eventual a la capitalización.

Uno de los principales argumentos en defensa del cambio en la financiación de un sistema de previsual de reparto para capitalización es la posible reducción del gasto público en seguridad social, lo que implicaría la disminución de la presión fiscal sobre el presupuesto público. Sin embargo, es necesario evaluar el costo de transición¹⁷, que generalmente es bastante alto, lo que implicaría un aumento del gasto público a corto y medio plazo. Por lo tanto, un cambio eventual hacia la capitalización no debe hacerse en medio de restricciones de gastos a corto plazo o un escenario de una grave crisis fiscal.

Como hemos visto, la transición demográfica basada en el envejecimiento de la población plantea desafíos para la sostenibilidad fiscal de los sistemas de seguridad social, especialmente en los

¹⁷ El llamado "costo de la transición" en la migración de la financiación por reparto para la capitalización se produce por dos razones. Por un lado, hay una reducción inmediata en los ingresos de la seguridad social, ya que las contribuciones que se utilizarían para financiar el sistema de reparto y las prestaciones se utilizarían ahora para acumular reservas financieras en un entorno capitalizado. Por otro lado, los efectos esperados de la reducción del gasto se producen solo a medio y largo plazo, en la medida en que solo afectan a las nuevas concesiones, por lo que tienen una eficacia creciente ya que estas concesiones tienen una mayor participación en el stock total de prestaciones de la seguridad social.

sistemas públicos financiados por reparto simple, debido al aumento acelerado de los gastos proyectados en el futuro. Entre las posibilidades políticas de la reforma de pensiones, están las llamadas reformas estructurales, que tienen como objetivo modificar estructuralmente el sistema, generalmente a través de la creación / extinción de subsistemas o cambios en los métodos de financiación, y las llamadas reformas paramétricas, que no tienen como objetivo modificar estructuralmente el sistema, pero solo promover ajustes de los parámetros del sistema actual.

Según Costanzi y Sidone (2018), algunos países como Chile, Costa Rica, Uruguay y de Europa Central y Oriental han implementado nuevos sistemas de pensiones desde la introducción de un subsistema complementario de capitalización individual. Alrededor de 32 países han implementado algún sistema complementario obligatorio de capitalización individual desde la reforma estructural realizada en Chile en 1981.

Dentro del alcance de las reformas estructurales de pensiones, la más famosa e inaugural se llevó a cabo en Chile en 1981. Básicamente, hubo una migración del régimen público financiado por reparto simple a un régimen privado financiado por capitalizaciones individuales. Como resultado, otros países también comenzaron a introducir pilares de capitalización en sus sistemas de pensiones. Es notable que la reforma chilena se llevó a cabo bajo condiciones políticas únicas y su costo de transición pudo ser financiado por una situación fiscal relativamente cómoda y una condición política muy peculiar. En la actual situación brasileña, de una grave crisis fiscal y altos déficits públicos, el alto costo de transición asociado con este tipo de reforma tiende a ser aún más difícil de soportar.

Existe una amplia gama de argumentos en defensa de la migración de reparto a la capitalización. Entre los principales argumentos están: alivio de la presión fiscal sobre el presupuesto público; solución al desafío demográfico; estímulo al ahorro y crecimiento económico; diversificación de riesgos. Es común que la necesidad de una reforma para la capitalización provenga del diagnóstico de que el sistema de pensiones podría ser fundamental para estimular el ahorro y, por lo tanto, el crecimiento económico. Algunas evidencias a este respecto son notables. Utilizando un modelo de generaciones superpuestas, Ogundairo y Rodrigues (2016) calculan que la adopción del sistema de reparto en comparación con la financiación por capitalización explicaría aproximadamente el 1% de la tasa de interés real a largo plazo, lo que corresponde a aproximadamente el 18% de la diferencia promedio en interés real entre Brasil (reparto o pay-as-you-go) y Chile (capitalización). En este sentido, una eventual reforma estructural para la capitalización se considera alentadora de ahorro y acumulación de capital, lo que podría reducir su productividad marginal y, por lo tanto, la tasa de interés.

Ante un diagnóstico similar, algunos autores defienden una reforma estructural en el caso brasileño¹⁸, establecida a través de la institución de un sistema de múltiples pilares, desde la fijación de un pilar básico universal común y otros subsistemas de pensiones complementarias, ya sean obligatorias o voluntarias. (Zylberstajn et al, 2006).

Por lo tanto, a pesar de que discuten sobre la necesidad de una reforma paramétrica como la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) n° 287/2016, afirman su insuficiencia, en la medida en que no causaría la reformulación del sistema en su conjunto. Con una reforma estructural, se propone una reformulación del sistema de seguridad social brasileño para un sistema de múltiples pilares, válido para los jóvenes. El "primer pilar" sería el de una renta básica para las personas mayores, con una prestación de alrededor de BRL 400, de carácter no contributivo y universal (derecho de los ciudadanos) a las personas mayores cuando cumplan 65 años. Un "segundo pilar", financiado por reparto, proporcionaría beneficios contributivos de un tope igual a BRL1,500 o BRL 2,000 para los nuevos trabajadores, ya sea del sector privado, público o militar, basado en el establecimiento de un tiempo de cotización de 40 y 35 años para hombres y mujeres. Un "tercer pilar" proporcionaría beneficios contributivos de cuentas capitalizadas individuales, extraídas de la fusión entre FGTS y seguro de desempleo. Finalmente, habría un "cuarto pilar" adicional, voluntario y financiado por capitalización, similar al esquema de pensión complementaria actual. (Zylberstajn et al., 2017).

Aunque puede ser una alternativa interesante como política de seguridad social, este debate sobre la transición a la capitalización debe guiarse por un análisis completo de sus efectos. Por lo tanto, es esencial evaluar los impactos esperados y los canales de transmisión para el ahorro y el crecimiento económico, entre otros factores. En este sentido, la organización del sistema también es un tema esencial, ya que la capitalización se puede organizar de varias maneras (con y sin cuentas individuales)¹⁹. Además, una eventual transición de reparto a la capitalización puede o no ser beneficiosa en términos de bienestar, además de tener altos costos de transición, es decir, el proceso de implementación puede ser extremadamente desafiante.

En el contexto de esta discusión, es esencial evaluar las implicaciones de las decisiones con respecto a los métodos de financiación, la relación entre contribuciones y prestaciones y la distribución de riesgos en los sistemas de seguridad social. En el caso de un plan de prestaciones de contribución definida puro, financiado por capitalización (generalmente a través de cuentas individuales), todo el riesgo es absorbido por el individuo, es decir, es posible que la acumulación de reservas financieras proporcione prestaciones insuficientes o inapropiadas para muchos trabajadores, especialmente para aquellos con trayectorias fragmentadas de trabajo o de cotización o con bajos

¹⁸ La propuesta de reforma estructural para un método de financiación de reparto tiene una cierta tradición en la literatura especializada sobre seguridad social en Brasil (Zylberstajn y Zockun, 1995)

¹⁹ Por otro lado, también puede tener cuentas individuales sin capitalización: sistemas de cuentas nocionales.

salarios. Este escenario hace que la existencia de sistemas de pensiones con financiamiento híbrido sea bastante común, en el que diferentes subsistemas coexisten con diferentes características y objetivos.

Normalmente, el argumento principal contra las reformas estructurales para la capitalización es el alto costo de transición asociado, porque incluso en el caso extremo de la migración total de la administración pública a la capitalización de cuentas individuales en el sistema financiero privado que, a medio y largo plazo podría significar excluir la cuenta previsional del presupuesto público, implicaría que, durante varias décadas el sistema anterior tenga que apoyar el pago de prestaciones sin la contribución de los asegurados bajo el nuevo régimen. En general, este costo de transición tiende a ser muy alto y sin duda fue uno de los factores que hizo que las reformas de este tipo que se debatieron para el caso brasileño en los años 90, fuesen consideradas inviables. Por lo tanto, cualquier reforma estructural de capitalización, sea total o parcial a través de la introducción de algún pilar, necesariamente implica la necesidad de abordar el elevado costo de transición.

En la literatura internacional, hay casos de países que intentaron implementar la capitalización, incluso algún pilar o reemplazar parcialmente el régimen de reparto, y terminaron revirtiendo la reforma más tarde. El caso más emblemático de América Latina es, sin duda, el caso de Argentina. Según la ISSA (2017), desde 1994 hasta finales de 2008, en Argentina había un sistema mixto compuesto por un primer pilar público y un segundo pilar de capitalización individual. Una ley de 2008 cerró las cuentas individuales del segundo pilar y transfirió a todos los trabajadores y sus respectivos saldos en las cuentas individuales a un nuevo sistema de reparto. Aunque atribuir esta reversión por completo a un problema de costos de transición es subestimar las decisiones políticas, que no son necesariamente técnicamente óptimas, especialmente a medio y largo plazo, la transición a la capitalización también crea riesgos políticos. En un escenario de crisis fiscal o escasez de recursos, la existencia de recursos significativos en las cuentas de capitalización ciertamente crea el riesgo político de una reversión. Algunas unidades de la federación brasileña, por ejemplo, al optar por introducir la capitalización, terminaron revirtiendo la migración a la capitalización.

Además, otros países de Europa del Este que también migraron, en alguna medida, hacia la capitalización o privatización, eventualmente terminaron revirtiendo, aunque sea parcialmente, esta referida migración. En el caso de esta región, el único país que terminó revirtiendo totalmente el movimiento hacia la capitalización terminó siendo Hungría. En 2010, Hungría puso fin a la asignación de contribuciones a las cuentas individuales del segundo pilar y transfirió automáticamente el saldo de las cuentas individuales a su programa de seguro social. Desde 2009, la participación en el programa de cuentas individuales ha sido voluntaria (SSPTW Europe 2018 – ISSA 2018).

En el caso brasileño, una eventual reforma estructural hacia un sistema financiado por capitalización, ya sea en su totalidad o en parte (a través de la reducción del techo RGPS), impondría un alto costo fiscal para financiar la transición. Para cuantificar los costos de transición de una reforma que promovió la reducción del techo RGPS, Giambiagi y Sidone (2018) evaluaron que una reducción eventual del techo a tres (3) salarios mínimos (alrededor de BRL 2.860) afectaría a menos del 10% de los beneficiarios e implicaría, en el acumulado entre 2019 y 2026, una reducción máxima de gastos de BRL 84 mil millones y una pérdida total de recaudación de BRL 199 mil millones, lo que resulta en un costo de transición mínimo estimado de BRL 115 mil millones²⁰. En este sentido, se espera que cualquier propuesta de reforma que implique una mayor reducción en el techo del régimen de reparto dará como resultado un costo de transición de magnitud mucho mayor, en vista de la concentración de recaudación y de prestaciones en rangos de menos de tres salarios mínimos.

De una manera muy simplificada, es posible estimar el costo de la transición de un régimen de pago por uso a la capitalización en Brasil, en su totalidad, en alrededor de 2 PIB en el período 2022 a 2060.

Como muestra la OIT (2018), de 1981 a 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones obligatorios (gráfico 1). Catorce países son de América Latina: Chile (el primero en privatizar en 1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008); Otros catorce son de Europa del Este y la ex Unión Soviética: Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y la Federación de Rusia (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia. (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013) y Armenia (2014); Y dos países más en África: Nigeria (2004) y Ghana (2010). Para 2018, dieciocho países habían reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de su seguridad social: República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017).

Entre los problemas observados (OIT 2018) que provocaron un retroceso en la privatización, se puede citar: las tasas de cobertura se han estancado o disminuido, reducción de los beneficios de pensión por el cambio en lo tipo de plan de beneficio definido por contribución definida, aumento de

²⁰ Sin embargo, es importante resaltar que los valores estimados son extremadamente conservadores y deben interpretarse como un piso mínimo del costo de transición, ya que no se consideran los valores de los indispensables y comunes "bonos de transición" que reconocen a los individuos la cotización en valores por encima del nuevo techo. Por lo tanto, las estimaciones del costo de transición serán mayores cuanto mayor sea la benevolencia de los valores de los "bonos de transición" utilizados en el proceso de implementación del nuevo sistema.

la desigualdad de género, alta presión fiscal debido a los costos de transición, altos costos administrativos, riesgos demográficos y del mercado financiero transferidos a las personas y gobernabilidad débil.

El debate sobre la posibilidad de una reforma estructural para la capitalización en Brasil, que había sido descartado durante la década de 1990, resurgió debido a la propuesta del PEC 6/2019, que fue rechazada por el Congreso Nacional. Este tema se abordará en el capítulo sobre la reforma de 2019.

Arsa (2008) debate que durante los años 90 se expandió a lo largo de América Latina una ola de importantes reformas estructurales que modificaron los principios distributivos sobre las que se sostenían las políticas hacia las pensiones. Los resultados no fueron siempre los esperados. La implementación de nuevas reglas para las pensiones en el contexto socioeconómico, político e institucional de Latinoamérica ha generado ciertas desigualdades que afectan el desempeño del sistema de pensiones y las ganancias que diferentes generaciones y grupos de ingreso pueden obtener. Con el fin de superar los inconvenientes de distribución en las reformas, los gobiernos latinoamericanos puede que necesiten asumir un nuevo papel hacia las pensiones no-contributivas, así como considerar la aplicación de ajustes reguladores específicos para reducir los riesgos y desigualdades presentes en el ámbito privado.

2.4 Reforma paramétrica del sistema de reparto

El reparto consiste en la idea de que el grupo, o la cohorte que recibe las prestaciones, no es responsable de su financiación (Caetano, 2006). En este sentido, el método de financiación por reparto simple (*pay-as-you-go* o PAYGO) se caracteriza por la ausencia de un proceso de acumulación de activos financieros, promoviendo así la financiación del pago de prestaciones a partir de las contribuciones corrientes en el mismo ejercicio fiscal, ya sea realizado por el activo o incluso por los inactivos²¹. Este método es el más ampliamente adoptado internacionalmente para los sistemas públicos, en el que el Estado realiza el pago de las prestaciones a partir de los ingresos corrientes (y no de los fondos acumulados o las reservas financieras), por lo tanto, las pensiones no se limitan a la ocurrencia de contribuciones anteriores.

Se observa que el equilibrio financiero se produce en cada ejercicio fiscal, por lo tanto, su funcionamiento está estrechamente relacionado con la dinámica del presupuesto público. Con respecto a la sostenibilidad, la lógica se basa en la noción de que, aunque también puede acumular activos financieros, el Estado tiene el poder de imponer impuestos a los trabajadores para financiar prestaciones corrientes. Sin embargo, este método de financiación presenta dificultades cuando reduce la relación entre activos (contribuyentes) e inactivos (beneficiarios), es decir, depende en gran medida de la evolución demográfica, del mercado laboral y de la economía.

Entre sus implicaciones, este método se basa en la solidaridad, entendida como redistribución y distribución de riesgos intrageneracionales (entre individuos de la misma cohorte de población) e intergeneracionales (entre individuos de cohortes de población de diferentes generaciones), ya que el Estado promueve la transferencia de compartir ingresos y riesgos entre individuos de diferentes generaciones, lo que permite que las pensiones de una generación dada sean independientes de sus propias contribuciones. Precisamente debido a esta lógica de financiación, termina siendo un régimen muy sensible a los cambios demográficos. En la práctica, se trata de un "ahorro forzoso" de trabajadores activos que se utiliza para pagar las prestaciones de la seguridad social de los trabajadores inactivos.

Son recurrentes los intentos por parte de diferentes países de promover ajustes a las reglas de sus sistemas de seguridad social o pensiones, principalmente en el marco de Europa y la OCDE

²¹ Además del reparto simple (sin acumulación de activos financieros), existen otros métodos de reparto que pueden entenderse como casos intermedios entre el reparto y la capitalización: reparto por capital de cobertura y reparto con activos financieros. En el primer caso, hay una acumulación de activos financieros junto a la distinción entre generaciones que financian y reciben los beneficios. En el segundo caso, hay una acumulación de activos, generalmente debido a recursos mayores que lo necesario, pero tales reservas son insuficientes para financiar prestaciones futuras (Caetano, 2006).

(Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que han implementado cambios desde mediados de los años noventa²².

Entre las principales tendencias de reforma, el endurecimiento de las reglas de acceso a las pensiones por jubilación, con el aumento de la edad mínima, es uno de los ajustes más frecuentes. Dicha medida paramétrica tiene importantes efectos fiscales, ya que proporciona tanto un aumento en el total de cotizaciones realizadas durante la vida laboral como también reduce el período para recibir prestaciones de jubilación. Los cambios que resultan en aumentos en las tasas de cotización generalmente ocurren a través de un aumento en la tasa, en el tiempo de cotización requerido o en la base de incidencia de cotización. Los ajustes al monto de las prestaciones, por otro lado, ocurren a través de cambios en las reglas de cálculo, pero también a menudo a través de cambios en las normas de indexación (actualización monetaria) de los valores de prestaciones aportadas a lo largo del tiempo.

Otro cambio común importante es la implementación de más restricciones a la posibilidad de jubilaciones anticipadas, con un número cada vez más reducido de países que permiten la concesión de pensiones para personas con edad inferior a los sesenta años. Finalmente, vale la pena mencionar la introducción de mecanismos que promueven ajustes automáticos a la evolución demográfica. En este sentido, generalmente existe una aproximación entre la edad de retiro y la expectativa de supervivencia en la edad de otorga, a fin de promover compensaciones que no permitan aumentos significativos en la duración promedio de las prestaciones. De esta manera, se puede garantizar la sostenibilidad en medio de cambios demográficos de difícil previsión en el futuro.

La propuesta de reforma de lo sistema de pensiones enviada al Congreso Nacional en 2016 (PEC 287/2016)²³ consiste en un ejemplo de reforma paramétrica (no estructural), cuyo objetivo es mejorar el sistema en su conjunto, tanto en el ámbito del Régimen General de Previsión Social (RGPS) como del Régimen Propio de Previsión Social (RPPS), adaptándolo a la nueva realidad demográfica, para mitigar el desequilibrio financiero del sistema y armonizar las reglas entre los diferentes subsistemas existentes. Aunque el trámite en el Congreso Nacional haya producido versiones diferentes de la propuesta original enviada por el Ejecutivo (PEC 287/2016), los principales cambios²⁴ se refieren a: reglas de elegibilidad de jubilación (establecer una edad mínima de jubilación para el RGPS; modalidad de jubilación por tiempo de cotización; aumento de la edad mínima en el RPPS; restricción en la acumulación de pensiones; convergencia de reglas entre regímenes, clientela y sexos), reglas para calcular las prestaciones (jubilación en todas sus modalidades, pensiones por

²² *Sobre las principales tendencias internacionales en la reforma de pensiones puede verse el trabajo de Costanzi y Sidone (2018).*

²³ *Propuesta de Enmienda a la Constitución n° 287 de 2016.*

²⁴ *Para un análisis detallado de los cambios, véase Costanzi et al (2018) y Nery (2016).*

supervivencia) e institución obligatoria de sistema de pensiones complementaria en el RPPS, además de cambios en las reglas de acceso y valor de BPC/Loas.

La PEC 287, sin embargo, no fue aprobada por el Congreso Nacional. La reforma fue aprobada solo con la PEC 6/2019, que contenía mecanismos de ajuste automático a la demografía, pero que fueron anulados por el Congreso Nacional.

Es importante evaluar que, en la configuración de la reforma, la implementación de las nuevas reglas sería gradual, es decir, las reglas de transición permitirían cambios suaves. Desde el punto de vista fiscal, dicho marco de cambios promovería una mayor sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones a medio y largo plazo, permitiendo la reducción de la presión fiscal en las rúbricas de la seguridad social, a fin de fortalecer el proceso de ajuste fiscal y facilitar el cumplimiento del techo de gasto en el futuro próximo. Por lo tanto, el sistema de pensiones mantendría una estructura similar a la actual en términos de método de financiación, plan de costos y prestaciones, con ajustes a sus parámetros principales para mejorar el sistema existente. En este sentido, algunos autores como Giambiagi et al. (2018) defienden una reforma paramétrica en la línea de PEC 287/2016, pero con una reducción en la duración de la transición para lograr las nuevas reglas permanentes, con el fin de anticipar ganancias fiscales en términos de reducción esperada en el gasto y, por lo tanto, contribuir más fuertemente a la reducción de la presión fiscal de la rúbrica de pensiones en el presupuesto público.

2.5 Relación entre cotizaciones y prestaciones

Independientemente del método de financiación elegido, es esencial evaluar las diferentes posibilidades por las cuales las prestaciones pueden relacionarse con las cotizaciones realizadas, así como sus implicaciones.

2.5.1 Beneficio Definido (BD)

El modelo denominado beneficio definido (BD) es el caso en el que el patrocinador del plan de pensiones es responsable por el aporte de una cierta cantidad de prestaciones al beneficiario. Dicho valor generalmente se determina a partir del historial de ganancias del trabajador en su vida laboral, a partir de la fijación de una parte del salario (tasa de reemplazo). Esto permite un reemplazo del salario recibido en el momento inmediatamente anterior a la concesión de prestaciones o de un promedio del historial salarial, normalmente calculado en base a los salarios de un período más largo, actualizado monetariamente.

Es importante evaluar que la relación entre contribución y prestación se puede entender independientemente del método de financiamiento. En el caso de un sistema de beneficios de tipo BD, esto puede constituirse como reservas (capitalización), en su totalidad o en parte, o en ningún término (reparto). En un acuerdo de BD puro, las contribuciones del patrocinador se ajustan para cumplir con las obligaciones, ya que cuando hay algún grado de capitalización, las contribuciones se ajustan para cumplir con las obligaciones anticipadas, de modo que el riesgo de cambios en las tasas de retorno de los activos recae en el patrocinador (Barr y Diamond, 2009). Por lo tanto, en el caso de un modelo de BD financiado por capitalización, el patrocinador (trabajador y/o empleador) es responsable del riesgo derivado de los cambios demográficos o cambios inesperados en la tasa de rendimiento de los activos financieros. Sin embargo, existe una asociación común entre el régimen de reparto y el método BPD.

Entre sus implicaciones, tal disposición puede tener características de solidaridad en relación con la redistribución intrageneracional e intergeneracional. Como ejemplo, la redistribución entre individuos de la misma generación ocurre cuando la tasa de reemplazo es inversamente proporcional a la contribución y/o ingreso del asegurado (observando un subsidio de los individuos más ricos a los más pobres), cuando hay prestaciones asociadas con períodos de licencia dematernidad (subsídios de personas sin hijos a los que tienen), o mediante el establecimiento de una prestación mínima (subsídios de individuos que contribuyeron a aquellos que no lo hicieron).

2.5.2 Cotización Definida – CD

En el caso del modelo de cotización definida (CD), el valor de la prestación está determinado por el total de activos acumulados (reservas financieras) y, por lo tanto, solo se conoce en el momento de la concesión. Así, las prestaciones se determinan actuarialmente para que el valor descontado esperado de las prestaciones sea igual al valor de los activos, incluso si la prestación se recibe a través de una cantidad fija, secuencia de retiros o anualidad. Tal acuerdo también se llama capitalización por cuentas individuales, en la medida en que es habitual que los miembros contribuyan con sus propias cuentas, con o sin contrapartida del empleador.

Entre sus implicaciones, un modelo de CD en su forma pura no tiene características de solidaridad en relación con la redistribución e intercambio de riesgos intrageneracionales e intergeneracionales, ya que el valor acumulado es una función exclusiva de la cantidad aportada y la rentabilidad obtenida y el riesgo es asumido enteramente por el individuo, derivado, por ejemplo, de la rentabilidad obtenida, los precios futuros de los activos, o las contribuciones insuficientes. En la práctica, es común tener algún mecanismo de riesgo compartido, en el que el patrocinador (Estado o empleador) promueva, por ejemplo, la garantía de prestaciones mínimas y la continuidad del pago en caso de una supervivencia subestimada. Existe una asociación común entre los esquemas de capitalización y el método CD.

2.6 Riesgo compartido en los sistemas de pensiones

La forma por la cual un sistema de pensiones promueve el riesgo compartido entre sus participantes es uno de sus problemas más importantes, ya que los diferentes diseños del sistema implican un riesgo compartido diferente²⁵.

En el caso de un sistema de CD puro (financiado por capitalización), el riesgo de una prestación insuficiente, como resultado de un rendimiento inferior al esperado, recae enteramente en el individuo. Sin embargo, los sistemas existentes generalmente no son puros, es decir, generalmente tienen una garantía eventual, como una prestación de valor mínimo.

En el caso de un sistema BD puro (financiado por reparto), los riesgos son totalmente asumidos por el patrocinador del plan, la responsabilidad es asumida por el empleador en el caso de un plan privado, o por los trabajadores y los pagadores de impuestos actuales (o futuros si el Estado está en deuda) en el caso del sistema público. En el caso de los sistemas públicos que tienen financiación total o parcial a través de impuestos, la estructura institucional a menudo está diseñada de tal manera que comparta explícitamente los riesgos entre los participantes.

Existen varias clasificaciones de riesgos inherentes a los sistemas de pensiones. Por su naturaleza, estos pueden clasificarse en biométricos o demográficos, financieros y políticos o institucionales. Los riesgos biométricos son aquellos que surgen del cambio de variables paramétricas a lo largo del tiempo: tiempo de jubilación, fallecimiento, probabilidad de pensión, probabilidad de discapacidad. Los riesgos financieros, por otro lado, resultan de la dificultad de pronosticar el comportamiento de las variables macroeconómicas: interés, salarios e inflación. El riesgo político o institucional, por otro lado, proviene de la posibilidad de cambios inesperados en las reglas del sistema, como en el caso de la reforma de las pensiones, la reducción en el reajuste del valor las prestaciones, la intervención de un organismo supervisor en los fondos de pensiones, entre otros. En el caso de la financiación por capitalización, existen riesgos adicionales relacionados con la gestión, derivados de incompetencia o fraude, y las fluctuaciones del mercado, que pueden generar vulnerabilidad con respecto a la rentabilidad obtenida y la acumulación de recursos, entre otros.

Se introducen varios criterios para compartir el riesgo. Con respecto a la edad, existe un principio de que la exposición al riesgo sea decreciente, ya que la capacidad de ajuste a lo largo de la vida disminuye, por lo que es deseable que los trabajadores mayores asuman menos riesgos que los trabajadores más jóvenes. Con respecto a los ingresos, es común que el diseño para suavizar del

²⁵ *Conceptualmente, el riesgo puede entenderse en situaciones donde la probabilidad de distribución de potenciales resultados es conocida o estimada de una manera cada vez más precisa basada en las técnicas de ciencias actuariales. La incertidumbre, por definición, es invaluable.*

consumo establezca que los trabajadores de bajos ingresos reciban proporcionalmente más en la jubilación (mayor tasa de reemplazo) que aquellos con mayores ingresos.

Desde el punto de vista de la estructura del sistema de pensiones en su conjunto, es posible compartir el riesgo entre subsistemas de manera creciente, de modo que los subsistemas de naturaleza no contributiva o de asistencia tengan elementos que promuevan un mayor intercambio entre todos los individuos en la sociedad.

Por lo tanto, la elección del método de financiación de un sistema de pensiones debe tener en cuenta la distribución de riesgos. En este sentido, es común argumentar que la capitalización eliminaría el riesgo político o institucional derivado del poder del Estado para cambiar el marco de reglas del sistema público financiado por reparto. Sin embargo, un entorno de cuentas individuales no es inmune al riesgo político o institucional de mantener los derechos de propiedad que protegen las expectativas de los trabajadores y jubilados. Como ejemplo, Argentina, en 2008, eliminó el sistema obligatorio de cuentas individuales y los activos capitalizados durante años se transfirieron al sistema de reparto público para el pago anual de los flujos. Además, siempre existe el riesgo de que el Estado promueva un aumento de los impuestos sobre las ganancias y los ingresos (incluidas las pensiones) y una reducción de las ventajas fiscales concedidas al ahorro previsional.

En relación con la administración de un sistema de pensiones, la simple transferencia del sector público al privado (privatización) no implica necesariamente la resolución de dificultades financieras, e incluso puede promover el empeoramiento de una eventual situación de fragilidad financiera. En este sentido, el establecimiento de la capitalización puede ser perfectamente deseable, sin embargo, esto no debe implementarse necesariamente a través de una pensión privada. A modo de ejemplo, países como Estados Unidos, Canadá y Noruega tienen fondos que permiten, por ejemplo, hacer frente a los cambios demográficos.

Con respecto a la institución de sistemas de pensiones de pilares múltiples, su defensa a menudo argumenta el potencial que tiene para promover una mayor diversificación de los riesgos políticos y demográficos, lo que podría ocurrir en la medida en que los riesgos estén no-correlacionados.

Con respecto a la dinámica del mercado laboral, a menudo se sugiere que los planes capitalizados tienen mejores efectos de incentivos en el mercado laboral. Sin embargo, la dinámica de los incentivos en el mercado laboral depende de toda la estructura de incentivos del sistema de pensiones y no simplemente de la elección de un método específico para financiar el sistema, sea de reparto o capitalización. Como se mencionó anteriormente, un mercado laboral marcado por una alta informalidad y un gran volumen de trabajadores con bajos ingresos y poca capacidad de ahorro tiende a ser una fuerte restricción a cualquier incentivo al ahorro que surja de un modelo de capitalización.

2.7 Cotización Definida Nocial – CDN

Los modelos de plan de pensiones denominados planes de cotización definida nocial (CDN), también llamados capitalización escritural, son conceptualmente similares a los planes de CD puros, en los que las prestaciones están determinadas por la acumulación de reservas, sin embargo, el proceso de acumulación es ficticio en la medida en que las acumulaciones son teóricas o virtuales.

En estos casos, el financiamiento se realiza a través de reparto y las prestaciones tienen una relación *quasi-actuarial* en relación con los aportes realizados a la seguridad social. Como ejemplo de aplicación en un sistema público, el aporte de cada trabajador se acredita a una cuenta individual teórica y el Estado atribuye una cierta rentabilidad (por la tasa de crecimiento de los salarios promedio o la masa salarial total), para simular los ingresos obtenidos de la aplicación efectiva de recursos en activos financieros. Finalmente, las prestaciones tienen valores calculados a partir del saldo acumulado. Por lo tanto, dichos planes pueden entenderse como una imitación de los planes de CD, pero en los cuales la rentabilidad es fijada por el Estado y no por el mercado financiero.

Con respecto a los efectos distributivos, se pueden incorporar algunos elementos, por ejemplo, a través de valores mínimos de prestaciones o aportes estatales adicionales en casos de contribuciones insuficientes provenientes, por ejemplo, de situaciones de desempleo. Entre las reformas estructurales, también existe la posibilidad de migración o constitución de un subsistema previsional de cuentas nocials, también llamado PAYGO actuarial, ya que está financiado por el método de reparto, pero con una contribución definida, es decir, funciona desde la imitación de cuentas individuales. Algunos países como Suecia, Polonia e Italia han implementado subsistemas de este tipo, lo que hace que los expertos empiecen a evaluar la viabilidad de dicha reforma para el caso brasileño (Nery, 2018).

Como se describió anteriormente, el Estado registra las contribuciones individuales (que se usan monetariamente para pagar las prestaciones de los inactivos, como es típico en el reparto), y cada año asigna una tasa de interés nocial para cada acumulación del trabajador. Cuando el individuo alcanza las condiciones de elegibilidad para la jubilación, su acumulación nocial se convierte en una anualidad. Dicha estructura suele ser un esquema público, pero no existe ningún obstáculo para la eventual participación privada en la administración.

En la práctica, un sistema puro de cuentas nocials, por el hecho de establecer un vínculo entre las contribuciones y las prestaciones del tipo contribución definida, tendría el valor de las prestaciones determinado actuarialmente, y con los riesgos concentrados en los individuos. Sin embargo, el sistema puede diseñarse para compartir riesgos, es decir, para promover la redistribución de ingresos y la garantía de prestaciones mínimas, por ejemplo.

El modelo de cuentas nocionales termina siendo un punto medio entre el reparto y la capitalización (ver Costanzi y Sidone 2019). Desde un punto de vista financiero, el reparto continúa prevaleciendo, pero el cálculo de las prestaciones es más similar a la capitalización. Por esta razón, un esquema de cuenta nocional es un sistema PAYG de contribución definida. En la literatura internacional generalmente se define como esquemas de tipo NDC, lo que significa *nonfinancial (notional) defined contribution schemes* (NDC). El término no financiero sirve para diferenciar los esquemas financieros de los financiados, donde los recursos de las cuentas individuales son invertidos en el mercado financiero. En el esquema de NDC, como las cuentas solo registran las contribuciones, no hay recursos financieros para invertir. Además, la prestación de NDC es una anualidad vitalicia.

La filosofía de los esquemas de NDC es que el sistema de pensiones debe ser financieramente estable en un mundo demográfico y económico cambiante y debe crear justicia entre las generaciones (Holzmann, Palmer y Robalino 2012). La necesidad de abordar las presiones demográfica y económica, evitándose crear cargas adicionales para los futuros trabajadores, ha generado interés internacional en los esquemas de contribución definida no financiera (Holzmann y Palmer, 2006).

Según enseñan Holzmann y Palmer (2006), el NDC tiene dos características deseables:

a) los NDC son justos en el sentido de que dos personas de la misma cohorte de nacimiento, que hacen las mismas contribuciones al plan en el mismo período pueden esperar recibir la misma pensión;

b) una NDC genérica es, en principio, financieramente estable, porque el sistema mantiene una equivalencia a largo plazo entre activos y pasivos. El NDC promete hacer frente a los efectos del envejecimiento de la población automáticamente. Sin embargo, el equilibrio entre activos y pasivos también depende de un diseño adecuado del régimen, con opciones correctas de parámetros tales como la tasa de interés nocional o tasa de rendimiento, indexación en la fase de acumulación y durante la recepción de prestaciones, entre otros parámetros. En el caso de Suecia, por ejemplo, el diseño del sistema también incluye un ajuste automático o mecanismo de ponderación para mantener el sistema en equilibrio.

Los esquemas de tipo nocional también podrían tener efectos positivos en la oferta laboral, ya que las cotizaciones pueden ser percibidas por el individuo como pagos de primas en un sistema de seguro. NDC es como un plan de ahorro profesional que es ilíquido hasta la jubilación y luego pago en forma de anualidad.

También existe el argumento de que los esquemas de NDC serían más adecuados políticamente en hacer los ajustes necesarios para garantizar la sostenibilidad, ya que no crearían expectativas inapropiadas como ocurre con los sistemas de reparto de prestaciones definidas, dado que prometen pagar a los beneficiarios el resultado de su acumulación. Tal visión, sin embargo,

parece presuponer racionalidad por parte de los agentes y la capacidad de ver el impacto de las prestaciones, lo que no ocurre necesariamente en la práctica. Incluso en el caso de Chile, por ejemplo, hay quejas sobre el valor de las prestaciones, incluso con el argumento de que es justo porque refleja lo que se ha acumulado. En cualquier caso, una mayor facilidad política para realizar los cambios necesarios en la sostenibilidad es a menudo un argumento a favor de las cuentas nocionales. El saldo, sin embargo, es a largo plazo y no necesariamente financiero e inmediato a corto plazo.

Desde el punto de vista de la experiencia internacional, vale la pena mencionar la introducción del mecanismo de cuentas nocionales en varias reformas de pensiones, como en Italia, Polonia y Suecia. Brevemente, la lógica de este sistema es aplicar el mecanismo de contribución definida, pero mantener la financiación por reparto. Por lo tanto, las contribuciones realizadas por los activos continúan financiando las prestaciones de los inactivos (reparto), pero estos se contabilizan, valoran con el tiempo y respaldan el cálculo de las prestaciones del individuo en el futuro. Por lo tanto, el cálculo de la prestación es similar a la situación de contribución definida, es decir, tiene una conexión directa con la cantidad de contribuciones realizadas por el individuo a lo largo de su vida laboral.

Como se indicó anteriormente, en la práctica, el sistema de cuentas nocionales funciona, desde el punto de vista del flujo de caja o financiamiento, como un sistema de reparto donde el cálculo del valor de la prestación imita el sistema de capitalización. Es un sistema de reparto "encubierto" de capitalización, al menos en lo que respecta al cálculo del valor de la prestación. Sin embargo, la financiación continúa realizándose con la transferencia de recursos de trabajadores activos a inactivos. Sigue existiendo la transferencia de renta de trabajadores activos a beneficiarios del sistema de pensiones.

Aunque sea un sistema que ha ganado mucha repercusión en el debate desde la reforma precursora que tuvo lugar en Suecia en los años 90, en la práctica, pocos países terminaron siguiendo el mismo camino que Italia y Polonia.

Según Holzmann et al. (2012), los esquemas de NDC todavía están en la adolescencia, dado que las primeras experiencias efectivas comenzaron en la década de 1990. Aunque la implementación más completa solo ha ocurrido en unos pocos países, como Italia, Letonia, Polonia y Suecia, algunos componentes clave de los esquemas de NDC se han introducido en otros países.

Las dificultades fiscales y de sostenibilidad que enfrentan los regímenes de seguridad social en muchos países del mundo afectan negativamente la credibilidad de los estados soberanos, ya que una gran parte de los compromisos futuros es precisamente la deuda de pensiones. Es probable que los mercados, incluidas las finanzas, reaccionen cada vez más a la incertidumbre sobre los pasivos por pensiones y sus posibles impactos en la solvencia. Es poco probable que la consolidación de las finanzas públicas tenga éxito sin las reformas de las pensiones, particularmente en las economías

desarrolladas donde el envejecimiento de la población está más avanzado y donde las tasas de supervivencia de la población jubilada están aumentando rápidamente. Es precisamente este contexto de dificultades fiscales lo que genera interés en las reformas de la NDC tanto en los países desarrollados como en desarrollo, pues permite ganancias en términos de transparencia y garantiza la solvencia y la sostenibilidad financiera.

Otro hecho que tiende a aumentar el interés en los esquemas de cuentas nocionales es el efecto de las sucesivas crisis financieras en los regímenes de capitalización, además de los altos costos de transición normalmente asociados con el cambio de reparto hacia la capitalización. Incluso cuando el objetivo final es tener un sistema totalmente capitalizado, las cuentas nocionales pueden preparar las bases de un sistema de cuentas individuales, incluso si solo se financian parcialmente con activos financieros. A medida que mejoren las condiciones, el nivel de capitalización del sistema podría aumentar.

Al pasar de un esquema de prestación definida PAYG convencional a un esquema NDC, hay varias opciones de transición disponibles. Hay tres casos básicos: solo se requieren a los nuevos participantes para unirse al nuevo esquema; solo las personas menores de x años en el esquema anterior deben participar; o todos deben participar en el esquema desde el primer día. En el tercer caso, los derechos adquiridos bajo el antiguo esquema se convierten en capital inicial en el sistema NDC y se acreditan a la cuenta personal del individuo. Letonia ha adoptado la transición completa e inmediata. En el otro extremo, en Italia, solo los trabajadores con menos de 18 años de contribuciones se vieron obligados a unirse al nuevo esquema, lo que terminó resultando en un largo período de transición. Obviamente, una transición inmediata, donde todos en el sistema que no están jubilados son obligados a afiliarse, genera una transición mucho más rápida, pero puede aumentar la resistencia política.

El NDC combina el financiamiento PAYG con una estructura de cuenta de capitalización individual de naturaleza puramente escritural, donde se registran las contribuciones pagadas durante la vida laboral de cada trabajador. En la práctica, sin embargo, las contribuciones de activos continúan financiando el pago de las prestaciones de los sistemas de pensiones. Es necesario que el gobierno establezca una tasa de contribución sobre el ingreso laboral que, en principio, se fija para todas las generaciones, a cargo de individuos y/o empleadores en su nombre. Las jubilaciones se otorgan como anualidades, calculadas a partir del saldo de la cuenta contable del individuo y de la esperanza de vida de la cohorte de nacimiento en la jubilación. Una tasa interna de rendimiento, basada en los fundamentos económicos del sistema, lo dirige hacia el equilibrio financiero a largo plazo y asegura el mantenimiento de una tasa fija de contribución.

El vínculo directo entre contribuciones y prestaciones en el NDC significa que los individuos son recompensados con una pensión por jubilación más elevada para cada contribución adicional, lo que garantiza la llamada equidad horizontal y se basa en los argumentos a favor de la justicia del sistema. Cada uno recibiría la cantidad que se justifica por su contribución. Esta característica tendría la ventaja de eliminar el desincentivo a la contribución que caracteriza los esquemas de beneficios definidos no financieros. La lógica fundamental de la NDC es que cada unidad monetaria de un pasivo debe tener una contrapartida financiera (contribuciones de los trabajadores activos o del gobierno en función de otras fuentes de financiación). Este es el principio que, cuando se cumple, garantiza un equilibrio financiero a largo plazo. Sin embargo, debe quedar claro que el equilibrio a largo plazo o actuarial no significa que no haya desequilibrios o déficits a corto plazo.

El estrecho vínculo entre contribuciones y prestaciones a nivel individual en el NDC simula la lógica de un esquema totalmente financiado y garantiza la equidad horizontal. A nivel macroeconómico, la equidad intergeneracional y la estabilidad financiera a largo plazo dependen de cómo se diseñe el sistema en la práctica y la respuesta resultante a los desarrollos demográficos y económicos. Aunque exista la posibilidad de un ajuste en los esquemas PAYG, generalmente puede haber una gran dificultad política para hacer los ajustes necesarios. Por lo tanto, aunque el uso de estabilizadores automáticos no es exclusivo de los esquemas de cuentas nocionales, esta es una de las principales características del NDC. Entre las características del NDC que están relacionadas con la estabilización automática, se puede citar la lógica de que no se debe permitir que, en una perspectiva a largo plazo, los pasivos crezcan más rápido que las contribuciones.

Los derechos en los esquemas de cuentas nocionales son transparentes y los mecanismos de ajuste se conocen de antemano. Por lo tanto, la realidad es muy diferente de los esquemas de reparto, donde los ajustes tienden a verse como ad hoc y son desconocidos de antemano. Al igual que en los esquemas capitalizados, en los esquemas de NDC, se informa a las personas sobre el monto de su contribución y que tendrán prestaciones en línea con su riqueza acumulada. La prestación es estrictamente proporcional a la cantidad "acumulada" en su cuenta individual, una situación que podría dar a la sociedad un sentido de justicia. Por el contrario, los cambios típicos de los esquemas de prestaciones definidos pueden verse como una cierta falta de compromiso contractual por parte del Estado. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia chilena, incluso en esquemas capitalizados, las bajas tasas de reemplazo pueden generar insatisfacción en la sociedad.

En principio, el NDC permanece en equilibrio financiero a largo plazo si la tasa de rendimiento es proyectada adecuadamente y si los errores en la proyección de los valores de esperanza de vida utilizados en las anualidades computacionales son aleatorios. Esto, a su vez, significa que hay algunas maneras por las cuales pueden surgir desequilibrios a largo plazo. Primero, a través de una

elección inadecuada de la tasa interna de rendimiento nominal en la indexación de las cuentas de los trabajadores en la fase de acumulación o, incluso, una indexación inadecuada de la prestación. Otra posibilidad sería la aparición de errores sistemáticos en la estimación de la esperanza de vida utilizada para calcular las anualidades.

En cualquier caso, los cambios que guían el sistema hacia el equilibrio financiero pueden dirigirse exclusivamente a las cuentas de los trabajadores, de los jubilados o de ambos. Cualquier fuerza que conduzca a una situación de desequilibrio o cambios sistemáticos en la capacidad de pago, como una disminución a largo plazo a un nivel más bajo de fertilidad, debe generar los ajustes correspondientes en las prestaciones.

Idealmente, las contribuciones a la cuenta de los trabajadores están vinculadas a una tasa de rendimiento igual a la tasa de crecimiento de la base de cotización, a fin de mantener el sistema en equilibrio financiero. Al jubilarse, el capital se transforma en una anualidad de manera actuarialmente justa y utilizando la mejor estimación de la vida restante disponible en ese momento. Las prestaciones de la seguridad social en la fase posterior a la jubilación también están indexadas en cuanto la base de cotización.

Sin embargo, las cuentas nocionales, así como los esquemas de cuentas de capitalización individual pura, no tienen, a priori, características de distribución de renta. Obviamente, se pueden hacer cambios para asegurar alguna redistribución, por ejemplo, creando derechos no contributivos que no se basen en los ingresos o contribuciones de los individuos. Sin embargo, estos derechos deben ir acompañados de una fuente de financiamiento externa al esquema NDC financieramente autosuficiente. En cualquier caso, para garantizar cierta distribución de renta, el NDC puede complementarse con una garantía de ingreso mínimo para las personas que se jubilan o que no pueden "acumular" ese mínimo. La garantía puede formularse como una jubilación universal para todos o como un suplemento. En el caso de las cuentas nocionales, dado el vínculo actuarial entre las prestaciones y las contribuciones, no sería necesario definir un período mínimo de contribución para la elegibilidad o una edad de jubilación fija final, que normalmente existe en los programas de reparto. Sin embargo, definir una edad mínima sigue siendo deseable como una forma de mitigar el riesgo de conductas miopes que conducen a una salida temprana del mercado laboral a veces generando pobreza en el futuro.

Holzmann et al. (2012) concluyen del análisis de las experiencias de cuentas nocionales que estos esquemas funcionan bien, como lo enseñan los casos de Suecia, Italia, Letonia y Polonia, pero que habría espacio para que funcionen aún mejor. Entre las recomendaciones están:

a) preferencia por la transición inmediata, donde todos en el sistema que no sean jubilados se incorporan al nuevo sistema;

b) adopción de mecanismos explícitos de estabilización para garantizar la solvencia – básicamente, debe garantizarse un mecanismo de ajuste del pasivo al comportamiento de las cotizaciones, siendo importante la definición de la tasa de interés nominal;

c) establecimiento de un fondo de reserva para garantizar liquidez;

d) desarrollar un mecanismo explícito para distribuir los riesgos de longevidad.

También es importante tener en cuenta que los resultados positivos de los esquemas de cuentas nacionales estarían condicionados por diseños adecuados e implementados correctamente.

2.8 Experiencias internacionales en cuentas nocionales

En 1994 se aprobó la primera legislación sobre cuentas nocionales en Suecia. Sin embargo, el concepto se introdujo al público en 1992 y se implementó solo cinco años después de la legislación inicial de 1994 debido a circunstancias políticas. De todos modos, terminó inspirando la introducción del referido sistema en algunos países y una discusión internacional sobre el tema. Inspirada en el nuevo modelo de Suecia, Letonia formuló y legisló una reforma al estilo NDC en 1996. Italia introdujo el esquema NDC en 1995. En 1999, Polonia comenzó la reforma de la NDC. También se pueden encontrar elementos del NDC en otros sistemas de pensiones reformados más recientemente, como, por ejemplo, en el sistema de pensiones introducido en 2002 por la Federación de Rusia.

Holzmann et al. (2012), al analizar la experiencia de Suecia, Italia, Letonia y Polonia, apuntan que los caminos de reforma elegidos por los cuatro países reflejan el contexto en el que se llevaron a cabo. Italia y Suecia enfrentaban la necesidad de mantener el gasto social bajo control, dadas las perspectivas de un envejecimiento progresivo de la población y un crecimiento económico que se esperaba que fuera más bajo que en décadas anteriores. Letonia y Polonia fueron ex miembros del bloque soviético que, en 1990, repentinamente se encontraron en la posición de tener que adaptar los sistemas de pensiones heredados de la época comunista a una economía de mercado emergente en un momento de extrema turbulencia en el mercado laboral. Los cuatro países enfrentaron un envejecimiento de la población y la necesidad de introducir reglas de jubilación que pudieran eliminar los desincentivos y, en el mejor de los casos, crear incentivos para la participación en el mercado laboral formal. Fomentar la participación en la fuerza laboral formal ocupaba un lugar destacado en la agenda política tanto en Letonia como en Polonia, pero también era importante en Italia y Suecia, donde las altas tasas de inmigración de países con otras costumbres y prácticas culturales creaban un claro riesgo de aumentar la informalidad en el sector de servicios en expansión.

A principios de la década de 1990, Italia y Suecia necesitaban reformar sus sistemas de pensiones de prestación definida (PD), dado que en ambos casos no había un equilibrio financiero a largo plazo, y el debate público había sido motivado por la perspectiva de un aumento insostenible en el gasto. En 1992, un grupo de trabajo sobre seguridad social en Suecia publicó un borrador de la reforma de las cuentas nocionales, que se promulgó en 1994.

El comienzo de las reformas de pensiones en Italia comenzó con la reforma de Amato en 1992, en la cual el gobierno introdujo una serie de cambios paramétricos que ya se habían discutido en la década de 1980. Los ajustes al sistema de pensiones en 1992 fueron necesarios para restaurar rápidamente la confianza en las finanzas públicas, ya que redujeron los pasivos previsionales en aproximadamente un 25%: hubo aumento de la edad de jubilación en cinco años; desplazamiento de la indexación de las prestaciones de salarios a los precios; y el cálculo de los beneficios pasó a

realizarse a partir del ingreso durante toda la vida laboral en lugar del promedio de los últimos cinco años para los empleados del sector privado y del salario final para los empleados del gobierno. Sin embargo, la fórmula de prestaciones definidas continuó prevaleciendo, así como la posibilidad de jubilación con 35 años de cobertura para empleados del sector privado. Para los funcionarios públicos, el tiempo de contribución aumentó rápidamente de 20 a 35 años.

Después de esta importante reforma a principios de la década de 1990, Italia empezó a introducir un esquema de cuenta nocional en 1995, con los montos de jubilación convertidos en anualidades utilizando coeficientes basados en una estimación de la esperanza de vida. Las nuevas reglas se implementaron gradualmente, aplicándose completamente solo a los nuevos participantes en la fuerza laboral. La rápida introducción de la NDC en 1995 representó un desarrollo notable en la política de seguridad social italiana, con una mejora en la estructura de incentivos y un intento de ajustar automáticamente las prestaciones para reflejar tendencias demográficas y económicas. Sin embargo, según apunta Holzmann (2012), se habría proporcionado muy poca información al público, lo que terminó causando dificultades políticas en la implementación del esquema de cuentas nocionales. El fracaso en llevar a cabo un debate abierto y extenso tuvo implicaciones negativas tanto en el lado técnico como en el político. En particular, la falta de un amplio consenso basado en una comprensión compartida de los principios de la reforma explica los cambios a lo largo del tiempo que no fueran necesariamente consistentes con el enfoque inicial, como la exclusión de cualquier flexibilidad de jubilación para los trabajadores hombres y el aplazamiento del ajuste de las nuevas pensiones con nuevos coeficientes. Además, las consideraciones políticas a corto plazo han llevado a una transición muy lenta del sistema antiguo al nuevo, evitando recortes inmediatos en las tasas de reemplazo y al costo de posponer los recortes de gastos.

Este es un punto importante en la experiencia italiana: existe una complejidad en el esquema de cuentas nocionales que puede dificultar que la sociedad comprenda sus impactos prácticos, por ejemplo, sobre el valor de las pensiones futuras. Si, por un lado, tal dificultad puede, hasta cierto punto, facilitar la aprobación de este tipo de reforma, también puede generar problemas de implementación o incluso reacciones desde un punto de vista político.

La introducción del esquema nocional en Letonia se hizo con la aprobación de la legislación en 1995 y su implementación comenzó en 1996. La reforma de Letonia fue impulsada, en parte, por la perspectiva de futuros desequilibrios financieros que acompañan al envejecimiento de la población, pero también por la necesidad de adoptar un sistema que sea funcional en la economía de mercado emergente. En la discusión, un argumento utilizado es que la reforma, al vincular el valor de las prestaciones con las contribuciones hechas, tendría incentivos positivos para la formalización, algo que sería importante porque se estimó que no se declaraban entre el 30 y el 40 por ciento de los

ingresos individuales. También hubo cambios paramétricos: el aumento en la edad mínima, de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres a 62 años para ambos, a partir de 1994.

Con respecto a la expectativa de incentivos para la cotización y la formalización, al principio, la población tenía algunas dificultades para comprender la lógica del nuevo esquema de NDC. En 2004, sin embargo, ya había evidencia de que la reforma tuvo el efecto deseado de incentivos a las cotizaciones o formalización. Tal conclusión está lejos de ser un reclamo universal para el éxito del NDC o contribución definida (CD), una vez que los datos de cobertura para América Latina, por ejemplo, indican que la contribución definida no es una panacea para la informalidad: América Latina todavía está enfrentando graves problemas de cobertura, a pesar de la difusión generalizada de los esquemas de contribución definida en varios países. La falta de contribución puede estar relacionada con la baja capacidad contributiva de una porción relevante de la población. En el caso de Letonia, también era necesario que los trabajadores entendieran el aplazamiento de la jubilación como una necesidad de aumentar el valor de la prestación y disminuir la probabilidad de pobreza durante la vejez.

El contexto de Polonia en la década de 1990 ciertamente favoreció la opción por el esquema de cuenta nocional. Desde principios de la década de 1990, Polonia ha luchado contra la desorganización del mercado laboral creada por la transición de una economía planificada a una economía de mercado. La alta tasa de desempleo y la mayor participación en el trabajo informal ha resultado en presión política para otorgar prestaciones de seguridad social a los trabajadores del antiguo régimen. Este proceso terminó resultando en un déficit creciente en la seguridad social. El empeoramiento de la situación financiera de la seguridad social polaca fue una combinación del envejecimiento de la población con un sistema de generoso privilegios de jubilación anticipada. En este contexto, la búsqueda de un sistema que pudiese incentivar a los trabajadores a expandir la duración de sus carreras sería coherente con un esquema de cuenta nocional. El trabajo comenzó en 1996, pero la propuesta de reforma, incluida la transformación del sistema a un NDC, fue publicada a principios de 1997. El nuevo sistema fue implementado en 1999.

Tanto la experiencia de Letonia como la de Polonia enseñan que, una vez establecidas las políticas para incentivar la salida anticipada de la fuerza laboral, es difícil terminarlas. Además, dichas políticas, aunque puedan servir a intereses de corto plazo, tiene consecuencias perjudiciales a largo plazo.

Italia, Letonia y Polonia comenzaron sus procesos de reforma en la década de 1990 con edades de jubilación legales y, de hecho, relativamente bajas. Las edades legales eran 55 para las mujeres y 60 para los hombres, en los tres países. Sin embargo, el uso generalizado de tratamientos diferenciados o especiales en Letonia y Polonia significaba que la edad de jubilación era incluso más

baja que la edad legal. Por ejemplo, se podrían reclamar prestaciones a partir de los 40 años para las personas que trabajan en condiciones peligrosas. Las normas de antigüedad en Italia permitían la jubilación, especialmente para los hombres, antes de la edad legal de jubilación. Por el contrario, en Suecia, donde la edad mínima de jubilación era de 60 años, la edad para dejar el trabajo, incluidos los casos de discapacidad, era de 62 años a mediados de la década de 1990, antes de la reforma de la NDC.

En Italia, la reforma de 1992 aumentó la edad legal de jubilación de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, pero las reglas de transición mitigaron su efecto. En el sistema NDC, introducido en 1995, a las personas jubiladas bajo el esquema NDC se les permitió inicialmente jubilarse entre las edades de 57 y 65 años. En 2004, la edad mínima de jubilación por el NDC se fijó en 65 para los hombres, sin ninguna flexibilidad, y a los 60 años para mujeres, con la posibilidad de posponer la jubilación hasta los 65 años. En 2004, la jubilación debido al tiempo de contribución, que debería desaparecer con la jubilación progresiva del régimen de prestaciones definidas, se extendió al esquema NDC. Tanto los hombres como las mujeres con 40 años de contribución podían jubilarse a cualquier edad. También existía la posibilidad de jubilarse a los 61 años (62 para los autónomos) para aquellos con 36 años de contribución. Todos los criterios de edad se ajustarían automáticamente a los cambios en la esperanza de vida a partir de 2013. Para aquellos que están completamente bajo las reglas de NDC (aquellos que han comenzado a contribuir desde 1996), la edad de jubilación será de 63 años, siempre que la prestación por jubilación sea al menos 2,8 veces el valor de la ayuda a las personas mayores pobres, pero con ajustes a los cambios en la esperanza de vida.

En el caso de Letonia, ya había ocurrido un aumento gradual en la edad mínima de jubilación para las mujeres de 55 a 60 años, que en ese momento era la edad de jubilación para los hombres. En un esquema de contribución definida, y con anualidades basadas en la esperanza de vida en la jubilación, una edad precoz de jubilación aumenta la probabilidad de generar un valor de las prestaciones que implicaría en pobreza en la vejez. Con una edad mínima de 55 años para las mujeres, aumenta la probabilidad de que una mujer tenga que vivir muchos años con un valor de prestación inadecuado. Por esta razón, desde 2010, 62 años ha sido la edad mínima de jubilación para hombres y mujeres.

En Polonia también hubo un proceso de aumento de la edad mínima legal. La propuesta inicial de 1997 incluía igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres a los 62 años. Esta propuesta no recibió apoyo político y la legislación final retuvo 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Se hizo otro intento en 2004 bajo el programa Hausner, llamado así por el viceprimer ministro que propuso una serie de cambios estructurales para mejorar el gasto social, pero este plan también fue

descartado debido a diferencias políticas. En 2008, el ombudsman de Polonia afirmó que las diferentes edades de jubilación para hombres y mujeres estaban en contra del derecho constitucional a la igualdad de trato y la no discriminación. En cualquier caso, Polonia ha logrado reducir las opciones generalizadas de jubilación anticipada, incluidas aquellas para mujeres, que lograban jubilarse a los 55 años con 30 años de contribución.

Los ejemplos enseñados evidencian que cualquier migración a un esquema de cuenta nocional debe complementarse con reformas paramétricas que mejoren la sostenibilidad de los regímenes con graves problemas fiscales. Una razón es precisamente tratar de asegurar una pensión suficiente para evitar la pobreza durante la vejez.

En los cuatro países, la nueva legislación requería la introducción de nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de estrategias de comunicación para el público sobre cómo funciona el esquema de cuenta nocional, que tiende a ser complejo para el público en general. La fórmula para calcular el valor de las prestaciones también implica que la información esté bien organizada y en bases individuales.

Ciertamente, la cobertura de los esquemas de cuentas nocionales también puede ser motivo de preocupación, ya que puede haber una porción relevante de trabajadores con un historial laboral marcado por alta informalidad o por irregularidad y bajo valor de las contribuciones, lo que puede generar una reserva acumulada insuficiente para evitar una situación de pobreza en la vejez. En el caso de Letonia y Suecia, los esquemas de NDC son verdaderamente universales y cubren a toda la fuerza laboral, incluso porque la cobertura universal ya era una característica de estos países mismo antes de la introducción del NDC. En Polonia, sin embargo, algunos segmentos de la fuerza laboral no están cubiertos por el esquema general de NDC, y en Italia, las condiciones de cobertura no son homogéneas. La Tabla 2.5 muestra la cobertura de los esquemas nocionales en los cuatro países mencionados.

Tabla 2.5 – Cuentas Nacionales en Italia, Letonia, Polonia y Suecia

País y año de implementación	Italia – 1995	Letonia – 1996	Polonia – 1999	Suécia – 1999
Cobertura	Empleados y cuenta propia	Universal	Empleados y cuenta propia	Universal
Excepciones	Algunos planos independientes con pequeño número de trabajadores	Sin excepciones	Agricultores (desde 1999), jueces y fiscales (1999), militares (2001), policías (2001), funcionarios de prisiones (2001), guardias fronterizos (2001) y mineros (2005)	Sin excepciones

Fuente: Holzmann (2012)

La mayor excepción al principio de universalidad en los cuatro países son los agricultores de Polonia, que representan casi el 20% del total de trabajadores del país, generalmente caracterizados por propiedades muy pequeñas. Sin embargo, el trato especial otorgado a los trabajadores del sector agrícola eximió a este grupo del pago de contribuciones, lo que ciertamente contraría el principio del modelo universal de NDC, ofreciendo un mal ejemplo o los trabajadores de otros sectores o abriendo así la puerta para nuevas demandas por otros tratamientos diferenciados. Según Holzmann (2012), las contribuciones de los agricultores de Polonia cubrieron solo alrededor del 5% de los costos de su sistema de pensiones. Inicialmente, el esquema NDC de Polonia también involucraba a las personas que trabajaban en las fuerzas armadas (militares y policiales), pero en 2001, el gobierno decidió

retornar estos grupos a un régimen no contributivo, con derecho a jubilación después de 15 años de servicio. En 2005, después de manifestaciones en las calles de Varsovia, antes de la campaña presidencial y las elecciones parlamentarias, los mineros también lograron retornar a un generoso esquema de beneficios definidos PAYG, con la posibilidad de jubilarse después de 25 años de trabajo subterráneo.

Estos ejemplos de tratamientos diferenciados en Polonia ponen en evidencia que el apoyo inicial para las reformas de tipo NDC puede debilitarse con el tiempo, a medida que la sociedad se da cuenta de los impactos en el valor de las prestaciones, especialmente para los grupos que tradicionalmente disfrutaban del tratamiento diferenciado. Una vez que se otorga el tratamiento diferenciado, existe una gran dificultad política para revertir y dar tratamiento general a este mismo grupo, así como para no abrir una brecha para demandas adicionales. Por lo tanto, un principio básico de cualquier sistema de seguridad social debe ser el rigor en la creación o mantenimiento de tratamientos diferenciados.

En los cuatro países citados, la jubilación derivada de los esquemas de tipo NDC es la principal fuente de ingresos para los jubilados, pero no es la única. En el caso de Letonia, Polonia y Suecia, los ingresos derivados de los esquemas nocionales se complementan con un componente obligatorio de contribución definida de carácter financiero. En el caso de Letonia, a partir de 2012, se estableció una nueva división del 14% para las cuentas teóricas y del 6% para la contribución financiera definida, lo que significa que el 70% de las contribuciones son destinadas a las cuentas NDC. En Polonia, alrededor del 63% de las contribuciones totales son destinadas a la NDC y, en el caso de Suecia, el 86.5% de las contribuciones totales son destinadas a las cuentas nocionales. Las tasas vigentes para el esquema NDC y el esquema obligatorio de contribución financiera definida (capitalización) se muestran en la Tabla 2.6. En el caso de Italia, el esquema de capitalización no es obligatorio.

En cualquier caso, este parece ser un punto importante: el esquema de cuenta nocional se puede combinar con otros pilares, incluidos los pilares de capitalización obligatorios dentro de un esquema de múltiples pilares.

Un punto fundamental de cualquier esquema de tipo NDC es que hay una tasa de interés o rendimiento nocional que es el que establece la rentabilidad de las cuentas nocionales individuales. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, la definición de estas tasas de interés o rendimiento debe ser un parámetro que garantice la sostenibilidad del sistema o la solidez de la financiación del régimen. En este sentido, la elección de esta "tasa de interés o rendimiento" es fundamental para la sostenibilidad de cualquier esquema de NDC o de tipo nocional. En el caso de los cuatro países mencionados, las opciones fueron: a) Italia - crecimiento del PIB; b) Letonia y Polonia: crecimiento de la nómina "cubierta" o formal; c) Suecia - crecimiento salarial per cápita. Aunque la elección pueda

variar, lo más lógico es que la elección recaiga en alguna variable que tenga sentido desde el punto de vista de financiar el sistema o algún parámetro que asegure la sostenibilidad del régimen a medio y largo plazo. Por lo tanto, el método de cálculo de la prestación también termina siendo un elemento importante para definir el parámetro más apropiado a ser utilizado como la "tasa de interés o rendimiento" de las cuentas nocionales.

Tabla 2.6 - Tasas de cotización a la Seguridad Social (en% de los salarios) para esquemas de cuentas nocionales y otros pilares

Esquema o Pilar	Italia	Letonia	Polonia	Suecia
Cuentas Nocionales	33 para empelados; 20 cuenta propia; 24 contratos atípicos	20 (a partir de 2012)	19,5	18,5
Contribución Definida Financiera (capitalización)	Voluntario	6 (a partir de 2012)	7,3	2,5

Fuente: Holzman, Palmer e Robalino (2012)

La indexación de cuentas nocionales individuales, tanto durante la fase de acumulación como para las prestaciones aportadas a los jubilados, es esencial para el equilibrio financiero de un esquema de tipo NDC. La tasa de interés teórica o la tasa interna de rendimiento debe ser igual al crecimiento de la masa salarial cubierta o formal, que dependerá tanto del crecimiento salarial promedio como de los cambios en la fuerza laboral. Esta tasa se aplicaría a todos los pasivos y, como resultado, los ingresos del sistema crecerían al mismo ritmo que las obligaciones.

En el caso de Italia, por ejemplo, existe cierto riesgo al utilizar el crecimiento del PIB, utilizando un promedio móvil de tres años. Esto se debe a que, a largo plazo, los salarios y el PIB pueden crecer más o menos en la misma proporción, pero la historia revela considerables discrepancias entre los dos para largos períodos de tiempo, lo que puede conducir a un déficit a largo plazo o un desajuste entre las contribuciones y pasivos.

En principio, el cálculo de una anualidad en un esquema de cuenta nocional debe seguir una lógica relativamente simple: el "capital" acumulado en el libro de un individuo se divide por un factor. En Italia, este factor se llama factor de conversión, divisor en Suecia o valor G en Polonia. En Letonia y Polonia, este factor es simplemente la esperanza de vida de los jubilados en la cohorte de nacimiento del individuo en el momento en que el individuo se jubila. Intuitivamente, es obvio que este factor tiende a estar relacionado con la expectativa de supervivencia para equilibrar el "saldo" de la cuenta nocional con las obligaciones de pago de prestaciones. Al crear la anualidad, el factor de conversión se puede corregir utilizando una edad especificada en la legislación. Sin embargo, según esta lógica, también es posible cierta flexibilidad en la edad. Por ejemplo, en Suecia, la edad mínima de jubilación puede adelantarse a 61 años, pero con el ajuste correspondiente. Una gran dificultad es la capacidad de predecir correctamente la esperanza de vida, ya que subestimar la esperanza de vida es una fuente de desequilibrio financiero. La cuestión de quién debería correr el riesgo de la longevidad debe abordarse explícitamente en la creación de esquemas de cuentas nocionales.

Otro parámetro importante en un esquema de tipo NDC es la indexación después de la fase de acumulación, es decir, en la jubilación. Durante la fase de acumulación, prevalece la tasa de interés nocional o la tasa de rendimiento nocional. En la fase posterior a la concesión de las prestaciones, también es necesario establecer un índice. En el caso de Italia, Letonia y Suecia, existe una indexación a la inflación o a un índice de precios. Sin embargo, en el caso de Suecia, hay un ajuste anual a la desviación de la tasa real de crecimiento de los salarios per cápita de la norma del 1,6% anual, así como un mecanismo de compensación que, cuando se activa, puede generar efectos negativos en la indexación.

Como se indicó anteriormente, uno de los principales objetivos de la jubilación es proteger a las personas mayores de la pobreza. Dado que los esquemas de NDC puros no contienen un mecanismo de redistribución de ingresos intrageneracionales en su fórmula de jubilación, esto puede conducir a situaciones en las que las personas tienen pensiones por debajo de un nivel mínimo aceptable. Para prevenir estos casos, los esquemas de NDC pueden complementarse con un nivel mínimo de ingresos garantizados. Los cuatro países mencionados (Italia, Letonia, Polonia y Suecia) tienen alguna garantía de ingreso mínimo (ver tabla 2.7).

El esquema sueco de NDC tiene un mecanismo de equilibrio automático. El mecanismo funciona de la siguiente manera: en cada período se calculan los pasivos y activos del sistema. Si la tasa de solvencia (activos sobre pasivos) es inferior a la unidad, se activa el mecanismo de equilibrio y se reduce la indexación de las cuentas de trabajadores y prestaciones para garantizar un retorno al equilibrio.

Tabla 2.7 – Características Principales de los Modelos de Cuentas Nacionales

Ítem	Italia	Letonia	Polonia	Suecia
Tasa de Juros Nocional o Tasa de Retorno Nocional	Crecimiento del PIB	Crecimiento de la nómina de salarios formal o cubierta	Crecimiento de la nómina de salarios formal o cubierta	Crecimiento salarial per cápita
Denominador en el cálculo de la prestación	La esperanza de vida ajustada con una tasa de rendimiento establecida en 1.5%	Esperanza de vida (unisex) a la edad de jubilación	Esperanza de vida (unisex) a la edad de jubilación	Esperanza de vida ajustada con una tasa de rendimiento establecida en 1.6%
Indexación de las pensiones de jubilación	Precios / Inflación	Precios/ Inflación desde 2011	Combinación de precios / Inflación y salarios	Precios / inflación más discrepancia entre el crecimiento real de los salarios per cápita y la tasa de rendimiento del 1,6%.
Edad de jubilación (hombre / mujer)	Edad 66 y 7 meses, aumentando a 67 años en 2019 y posteriormente aumentando gradualmente según la esperanza de vida. Hay diferentes reglas debido a la transición. Para los trabajadores asegurados a partir del	Jubilación por edad (NDC y cuentas obligatorias de capitalización individual): 63 años y tres meses, aumentando gradualmente durante tres	65 años para hombres y 60 años para mujeres.	65/65 años con posibilidad de anticipar con una edad mínima de 61 años. Por lo tanto, la edad de jubilación es flexible, a partir de los 61 años.

	1 de enero de 1996, el saldo de la cuenta debe ser suficiente para garantizar una jubilación de al menos 1,5 veces la asignación social mensual para los mayores (<i>assegno sociale</i>) o el asegurado debe alcanzar los 70 años y 7 meses de edad y tener al menos cinco años de contribuciones, independientemente del saldo nocional de la cuenta.	meses hasta alcanzar los 65 años en 2025.		
Período mínimo de contribución	20 años	10 años	Se requiere una garantía mínima (25 años para hombres, 20 años para mujeres)	Un año de contribución basado en ganancias que van más allá del piso para impuestos sobre la renta personal
Nivel de prestación mínima: valor y financiamiento	Alrededor del 25% del salario promedio neto del impuesto sobre la renta, pagado a partir de los 65 años;	Depende de los años de contribuciones, pero por encima de un período	En 2009, alrededor del 20% del salario promedio; Depende de los años de	Depende de los años de contribuciones, pero por encima de un período

	Financiamiento a través de ingresos del presupuesto estatal;	mínimo; de lo contrario, una prestación social mínima; Financiamiento a través de los ingresos del presupuesto estatal: construido para complementar las prestaciones del esquema NDC y la capitalización conjunta.	contribuciones, pero por encima de un período mínimo; de lo contrario, un beneficio social mínimo; Financiamiento a través de los ingresos del presupuesto estatal: construido para complementar las prestaciones del esquema NDC y la capitalización conjunta.	mínimo; de lo contrario, un beneficio social mínimo; Financiamiento a través de los ingresos del presupuesto estatal: construido para complementar los beneficios del esquema NDC y la capitalización conjunta.
--	--	---	---	---

Fuente: Holzman, Palmer e Robalino (2012) e SSPTW Europe 2018

2.9 Debate sobre cuentas nocionales en Brasil: ventajas y desventajas

Los esquemas de cuentas nocionales, cuando calculan prestaciones de manera similar a los regímenes de capitalización y tienen en su lógica el equilibrio entre pasivos y "activos contables", tienden a la sostenibilidad financiera sin involucrar los altos costos de transición normalmente asociados con la migración de esquemas de reparto para capitalización. En países con una situación fiscal delicada, incluso debido a la presión de la seguridad social, la alta deuda pública y la alta carga fiscal, el alto costo de transición referido puede no ser viable o sostenible en el tiempo. La reversión de las reformas en esta dirección en países de Europa del Este, como Hungría, y en Argentina, muestra que esta transición tiende a ser difícil.

Como se indicó anteriormente, el vínculo directo entre contribuciones y prestaciones en el NDC significa que los individuos son recompensados con una prestación más alta por cada contribución adicional, lo que garantiza la llamada equidad horizontal, que se basa en los argumentos a favor de la justicia del sistema. Cada uno recibiría la cantidad que se justifica por su contribución. Esta característica tendría la ventaja de eliminar el desincentivo a la contribución que caracteriza los esquemas de prestaciones definidas no financieras. Por esta razón, los esquemas de tipo NDC podrían generar efectos positivos en la oferta de trabajo, ya que las contribuciones pueden ser percibidas por el individuo como pagos de primas en un sistema de seguro, es decir, cuanto mayor sea la contribución, mayor será el valor de la prestación. En este sentido, el esquema también podría ser un estímulo para la formalización. Sin embargo, debe quedar claro que la informalidad también está relacionada con otras causas, como trabajos con niveles de ingresos bajos e inestables, alta inseguridad con poca o casi ninguna capacidad de contribuir. En tales casos, el cambio de incentivos puede no ser efectivo para reducir la informalidad. De hecho, la baja cobertura de las pensiones refleja un mercado laboral precario con alta informalidad, bajos ingresos y poca capacidad para generar ahorros. Existen interacciones entre el mercado laboral y el sistema de pensiones, de tal manera que un mejor sistema de protección social también implica avances en las condiciones del mercado laboral (BID 2013).

Además, como se indicó anteriormente, los ajustes necesarios para garantizar la sostenibilidad serían más factibles, desde un punto de vista político, en los esquemas de cuentas nocionales que en los tradicionales esquemas públicos de reparto con prestaciones definidas. El argumento es que los derechos en los esquemas de cuentas nocionales son transparentes y los mecanismos de ajuste se conocen de antemano. Entonces, la realidad es muy diferente de los esquemas de reparto tradicionales, donde los ajustes tienden a ser vistos como ad hoc y son desconocidos de antemano. Al igual que en los esquemas capitalizados, en los esquemas de NDC, se informa a las personas sobre el monto de su contribución y que tendrán prestaciones en línea con su riqueza acumulada. La prestación

es estrictamente proporcional a la cantidad "acumulada" en su cuenta individual, una situación que podría darle a la sociedad un sentido de justicia. Por el contrario, los cambios típicos de los esquemas de prestación definida pueden verse como una cierta falta de compromiso contractual por parte del Estado. En el caso de los sistemas de reparto o PAYGO, existe una tendencia natural a que las primeras generaciones tengan reglas de acceso y valor de los beneficios más favorables y, con el envejecimiento, las generaciones posteriores o futuras acaben siendo penalizadas con mayores cotizaciones, para financiar el pago más favorecido de generaciones pasadas, así como reglas de acceso y cálculo de beneficios que se vuelven más duras con el tiempo.

Una posible limitación de los esquemas de tipo NDC es, en su estado puro, la ausencia de un mecanismo de distribución de renta. Sin embargo, este aspecto puede complementarse con algún tipo de garantía de ingreso mínimo para evitar la pobreza de los trabajadores con menores ingresos y capacidad de ahorro o para aquellos con una trayectoria laboral más precaria, marcada por una alta informalidad con ingresos bajos e inestables. Es posible que estas personas no tengan suficientes ingresos antes de la jubilación para proporcionar una prestación suficiente en la vejez. La fórmula de pensión en un esquema de NDC no contiene una redistribución integrada de los ingresos del sistema. Sin embargo, un esquema de NDC puede complementarse con alguna forma de esquema de apoyo de bajos ingresos, en forma de ingreso mínimo o garantía de prestación mínima o con derechos no contributivos. Una recomendación que es esencial es que se financien con ingresos exógenos al esquema NDC, como los ingresos fiscales generales. Esta recomendación también es importante para dar mayor transparencia a los costos involucrados con los tratamientos diferenciados, que son bastante comunes en la política de pensiones brasileña. Más que eso, la creación y el mantenimiento de tratamientos diferenciados en lo sistema de pensiones brasileño siempre ha parecido muy vulnerable a la lógica de conceder prestaciones populares, que prevalece en el congreso nacional, sin criterios de focalización adecuados o en los más pobres.

En la experiencia de Suecia, Letonia, Polonia e Italia, es común reconocer los derechos o períodos fuera del empleo que son importantes desde el punto de vista de la política social o incluso por el crédito de contribuciones adicionales con financiamiento vinculado a rentas públicas generales. También hay cobertura para períodos de desempleo, así como períodos de licencia por maternidad. Otras posibles excepciones que se observan son años de atención para niños discapacitados, períodos de enfermedad, lesiones en el trabajo y discapacidades que a menudo están cubiertas por un seguro público. De todos modos, en cualquier caso, desde un punto de vista social y distributivo, es importante evaluar la posibilidad de créditos no contributivos en ciertas situaciones o incluso un nivel mínimo de ingresos que garantice el papel de la seguridad social en la lucha contra la pobreza entre la población de edad avanzada y su papel en la distribución de renta. Sin embargo, es esencial tener

transparencia en estos mecanismos, que tienden a obtenerse con una financiación de estos componentes desde “fuera del régimen” o con rentas generales del gobierno y no con contribuciones de seguridad social.

Una posible dificultad con un esquema de cuenta nocional es el hecho de que tiende a ser complejo o puede haber alguna dificultad por parte de la comprensión de la sociedad sobre su funcionamiento y su impacto en las pensiones. Esta dificultad, si por un lado puede incluso disminuir la resistencia política a su aprobación, por otro lado, puede disminuir la transparencia necesaria en el debate con la sociedad. En este sentido, cualquier intento transparente de implementar un esquema de cuenta nocional o NDC tendería a ser un desafío desde el punto de vista de la comunicación de reforma.

En cualquier caso, vale la pena reconocer que, en el caso brasileño, aparentemente, hubo una influencia de los esquemas nocionales en la creación e institución del factor previsional, que se discutirá en detalle en el capítulo sobre la reforma de 2019. La lógica del equilibrio actuarial entre el flujo de contribuciones y el flujo esperado de pago de pensiones que explica el factor previsional es muy similar al vínculo que existe entre pasivos y activos en los esquemas de tipo NDC.

Sin embargo, el factor previsional fue flexibilizado y sus efectos sobre el valor de las prestaciones reducidos a partir de 2015. La posibilidad de un esquema nocional fue propuesta en el PEC 6/2019, pero fue descartada en el Congreso Nacional.

3 - Grandes Tendencias de Reforma de los Sistemas de Pensiones

El proceso de envejecimiento poblacional ha exigido esfuerzos continuos de ajuste de los sistemas de previsión en una gran cantidad de países y por un largo período de tiempo. En Europa y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²⁶, muchos países han reformado sus sistemas de seguridad desde mediados de la década de 1990 y, en el caso de los países emergentes, la reforma en Chile en la década de 1980, se convirtió en modelo para diversos países en América Latina y países en desarrollo.

En Brasil, hubo tentativas de establecer una edad mínima de jubilación para la pensión concedida por tiempo de contribución desde, al menos, mediados de la década de 1990. Aunque se hayan importantes reformas en 1998, 2003 y 2012, algunos aspectos básicos y fundamentales, como la eliminación de la jubilación por tiempo de cotización, permaneció sin solución hasta la reforma de 2019. La reforma de 2019 eliminó la jubilación por tiempo de cotización para los nuevos asegurados, pero los afiliados aún tienen derecho a reglas de transición. La amplia reforma de pensiones llevada a cabo por Brasil en 2019 será analizada en detalle en el capítulo 5 de esta tesis y representa un objeto fundamental de evaluación de esta tesis.

También hubo ajustes importantes en las reglas de pensión por muerte en 2014/2015, pero sus efectos fueron perjudicados por una especie de contrarreforma determinada por la flexibilización de la aplicación del factor previsional por la regla 85/95 progresiva, la cual, en la práctica, permitió la inaplicabilidad de reductor en el valor de concesión de beneficio para muchos casos de jubilaciones en edades muy tempranas (este tema también se analizará en detalle en el capítulo 5 de este estudio).

Un rasgo común en muchos países es el continuo crecimiento del gasto con previsión en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), lo que ocasiona crecimiento de su importancia relativa en el gasto público total, acarreando posibles impactos en la carga tributaria y / o en la trayectoria de la deuda pública. En función de esas tendencias, han sido comunes reformas previsionales y medidas de ajuste buscando garantizar la sostenibilidad de los regímenes frente a un proceso global de envejecimiento. También, en general, los debates sobre ajustes previsionales suelen ser marcados por la resistencia política frente al problema de pérdidas concentradas e inmediatas y ganancias difusas y futuras, que son menos visibles y palpables para la sociedad.

En este capítulo se hará un análisis, de manera muy sintética: a) de las tendencias del gasto en sistemas de pensiones en muchos países; b) las principales medidas adoptadas en las reformas de las pensiones que se vienen dando con gran frecuencia en todo el mundo en este contexto de rápido e intenso envejecimiento de la población.

²⁶ Sobre este tema, consulte la publicación de la OCDE "Pensions at a glance".

3.1 Tendencias del Gastos Con Pensiones

De acuerdo con un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012), la reforma de la seguridad social será un desafío político y económico fundamental tanto en las economías avanzadas como en las emergentes en las próximas décadas. La combinación de envejecimiento poblacional con alto endeudamiento público y altos niveles de carga tributaria, en especial en las economías avanzadas, exigirá que la consolidación fiscal pase necesariamente por el lado del gasto. En las economías emergentes o en los países en desarrollo, el rápido e intenso envejecimiento de la población será un desafío para la sostenibilidad a medio y largo plazo de los regímenes de seguridad que en algunos casos carecen de problemas de cobertura y adecuación. De cualquier modo, como los gastos de seguridad social, en general, comprenden una parte significativa y creciente del gasto público total y del PIB de los países, los esfuerzos para contener esos aumentos serán una parte necesaria de la consolidación fiscal. Además, la reforma de la previsión también puede evitar la necesidad de recortes aún mayores en gastos procrecimiento, como la inversión pública, y ayudar a prevenir el agravamiento de la inequidad intergeneracional o incluso la restricción a otros gastos sociales, como salud y educación.

En los sistemas pay-as-you-go (PAYG) y reparto existe el riesgo político, mientras que la población es todavía joven y los sistemas no están maduros, de que prevalezcan reglas generosas incompatibles con la sostenibilidad, incluso, para los trabajadores de renta elevada. Tal situación tiende a exigir elevadas contribuciones sobre los trabajadores activos en el futuro o cuando el sistema madura, mientras que los trabajadores que sufran ese ahorro forzado más elevado probablemente tendrán tasas de reposición más bajas que las generaciones anteriores (World Bank, 1994). Dicho de otra forma, existe una tendencia de que los regímenes de reparto propicien menores contribuciones y mayores retornos para las primeras generaciones (o cuando el sistema aún no está maduro) y mayores contribuciones y menores retornos cuando el régimen y el envejecimiento avanzan en el tiempo.

Además, desde el punto de vista distributivo intertemporal, incluso las fórmulas de beneficio más progresivas pueden tener su efecto atenuado por algunos motivos. En primer lugar, los regímenes contributivos tienden a generar mayor cobertura para grupos de media y elevada renta, que típicamente reciben la mayor parte de las transferencias previsionales. La esperada mayor expectativa de vida de las personas más escolarizadas o ricas puede reducir o incluso eliminar la progresividad de las reglas cuando la redistribución se considera el ciclo de vida como un todo y no sólo un momento en el tiempo (World Bank, 1994).

Incluso reconociendo la importancia de los sistemas de previsión para la estabilidad económica y la seguridad de los ancianos, no hay que dejar de considerar que muchos sistemas de seguridad social, en especial aquellos de PAYG con un beneficio definido, traerán grandes desafíos

fiscales para la sostenibilidad a largo plazo y un riesgo notable para las futuras generaciones. Además, muchos de ellos no cumplen sus objetivos sociales de reducción de la pobreza y suavización del consumo, así como crean distorsiones en las economías de mercado y / o resultan en una redistribución en favor de grupos de renta más alta. Tal realidad expone a muchos ancianos al riesgo de un declive grave en su nivel de vida o, incluso, a la pobreza cuando no consiguen más trabajar, o exige una carga tributaria muy elevada para los trabajadores activos, además de implicar impactos relevantes sobre la estructura del gasto público.

En este contexto, parece fundamental la necesidad de fortalecer los sistemas de seguro social y de ahorro para garantizar seguridad de ingresos para los ancianos en un futuro, que estará marcado por la presión del envejecimiento de la población global, por la erosión de los sistemas informales y tradicionales de apoyo familiar y por deficiencias en la gobernanza de los sistemas de seguridad social (Holzmann e Hinz, 2005, Holzmann, Hinz y Dorfman, 2008).

Según el estudio del FMI (2012) que analiza 27 economías avanzadas, el gasto público medio con pensiones aumentó de cerca del 3,8% del PIB, en 1960, a un nivel en torno al 9,1% del PIB, en 2010. Durante el período de 1960 a 1990, el aumento en el gasto estuvo relacionado con una combinación de tasas de reposición más elevadas, ampliación de la cobertura y envejecimiento, aunque el aumento de la participación femenina compensara parcialmente dicha tendencia. El ritmo de crecimiento del gasto acabó siendo contenido en el período de 1990 a 2010, a pesar del envejecimiento, por la fijación de criterios de elegibilidad más duros (como aumento de las edades de acceso a la jubilación) y aumentos de la tasa de participación. Sin embargo, todavía hubo aumento, teniendo en cuenta que para los 27 países el promedio simple del gasto público en pensiones pasó del 8% al 9,1% del PIB. entre 2000 y 2010.

En las 26 economías emergentes que se consideraron, el incremento del gasto público en pensiones entre 1990 y 2010 fue, en promedio, del 2% del PIB, pasando del 4,1% al 6,1% del PIB considerando un promedio simple. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países. En los países emergentes de Europa, el gasto en previsión aumentó del 7,5% del PIB, en 1970, a un nivel en torno al 10,5% del PIB en 2010. En las demás economías emergentes, el nivel del gasto es mucho más bajo, creciendo del 2,5% al 3,5% del PIB en el mismo período.

En el agregado de los 53 países (economías avanzadas y emergentes), el gasto público en pensiones, sin considerar el sesgo debido a la ausencia de datos en algunos años para algunos países, habría crecido de un promedio simple del 4,6% al 7,6% del PIB, entre 1970 y 2010. Las proyecciones para el futuro apuntan a la continuidad de esta tendencia alcista: para los 53 países analizados, se esperaba un incremento del gasto previsional de 1,2 p.p. y 1,4 p.p. del PIB, respectivamente, entre 2010-2030 y 2030-2050. El gasto público en pensiones, en un promedio simple para estos 53 países,

se estima un crecimiento del 7,6% del PIB en 2010 al 8,8% y el 10,2%, respectivamente, en 2030 y 2050, pero con una gran variabilidad entre los diferentes países.

Hay datos de otras fuentes sobre la evolución del gasto en previsión a nivel internacional, habiendo diferencias entre ellos. Esta dificultad de comparación internacional puede derivarse de varios factores: conjunto de beneficios considerados como previsionales, consideración exclusiva o no de beneficios de carácter contributivo, consideración de regímenes especiales o para funcionarios públicos, gasto público y privado, además de la posible consideración de costos administrativos, entre otros. De cualquier forma, las diversas fuentes apuntan a una tendencia generalizada de aumento de los gastos en previsión en porcentaje del PIB que, a su vez, refleja el proceso global de envejecimiento.

Según el análisis del Ageing Report de 2015 (European Comision 2015), el gasto público en previsión en la Unión Europea en 2013 había alcanzado el nivel del 11,3% del PIB y se proyecta al 11,7% del PIB para 2040. Se trata de un pequeño incremento, explicado por la desaceleración del crecimiento del gasto impuesto por las importantes reformas que se produjeron en Europa, especialmente tras la crisis de 2008-2009. En la zona euro, el gasto público con pensiones era del 12,3% del PIB en 2013, con una proyección de llegar al 13,1% del PIB en 2040.

El gasto público en pensiones permanecía en el nivel del 12,3% del PIB, en 2016, con proyección de llegar al 13,5% y el 11,9%, respectivamente, en 2040 y 2070. De acuerdo con el análisis de la OCDE (2017) el gasto en pensiones de jubilación y pensión por muerte creció, en la media de la OCDE, del 5,8% del PIB en 1990 al 8,2% del PIB en 2013, pero con una variación muy grande entre los diferentes países. En 2013, el país de la OCDE con menor gasto era México (2,3% del PIB) y aquellos con mayor nivel de gasto en previsión eran Grecia (17,4% del PIB), Italia (16,3% del PIB) y Portugal (14% del PIB).

También, en función del significativo incremento del gasto previsional, la participación de ese ítem en el gasto público total creció del 16,5% al 18,1% del total, entre 2000 y 2013. Se observa una gran variación entre los países, desde un nivel de sólo el 4,6%, en el caso de Islandia, hasta casi un tercio del gasto total del gobierno en Italia y en Grecia. Por lo que, en general, se observa una tendencia, en muchos países, de incremento del gasto en previsión en porcentaje del PIB, que tiende a estar asociada a una mayor participación de las pensiones en el presupuesto público.

La comparación con el promedio internacional muestra que Brasil tiene un nivel de gasto público en previsión en porcentaje del PIB alto en la comparación internacional, así como el mayor nivel de gasto está asociado a países o regiones más envejecidas como Europa y la OCDE, las cuales también tienen un sistema de protección más avanzado y con mayor cobertura. Es un hecho bastante conocido en la literatura que el gasto previsional brasileño es mayor de lo esperado desde el punto de

vista demográfico, y se encuentra en un nivel elevado en las comparaciones internacionales. Las tasas de contribución, en consecuencia, también son elevadas en la comparación internacional (Caetano e Miranda, 2007; Caetano e Rocha, 2008).

Según la OCDE (2019) hubo un fuerte aumento del gasto público, en porcentaje del PIB, en pensiones de vejez y supervivencia en el ámbito de los países de la OCDE, en el período 1990-2015. Considerando el gasto monetario en pensiones de vejez y supervivientes, se registró un aumento del 6,3% en 1990 al 8% del PIB en 2015, en el ámbito de los países de la OCDE (tabla 3.1). De un total de 29 países considerados, en 23 de ellos hubo un aumento del gasto público en % del PIB en pensiones, en el período comprendido entre 1990 y 2015 (tabla 3.1). El nivel más alto de gasto se registró en Grecia (16,9% del PIB) e Italia (16,2% del PIB) y el más bajo en México (2,2% del PIB) e Islandia (2,1% del PIB), en 2015.

Al analizar también la proporción del gasto en pensiones de vejez y supervivientes sobre el gasto público total, la tendencia en el período 2000 a 2015 también fue de una proporción creciente. En promedio, en la OCDE en su conjunto, la proporción de estos montos de pensiones saltó del 16,3% al 18,4% del gasto público total en el período 2000-2015. Para 21 de los países que se muestran en la tabla 9, fue posible identificar un aumento en la importancia relativa del gasto en pensiones en términos absolutos (hay algunos países donde no hay información o donde ha habido un declive o estabilidad).

En cualquier caso, a pesar de las diferencias entre países, es posible afirmar que la tendencia ha sido un aumento del gasto en pensiones en porcentaje del PIB y también un aumento de la proporción de este tipo de gasto en los presupuestos públicos o gubernamentales. Con el avance del proceso de envejecimiento, se espera que estas tendencias continúen en esta dirección en las próximas décadas. Esta tendencia de crecimiento del gasto de la seguridad social ha generado no sólo una gran ola de reformas de la seguridad social en todo el mundo, sino que también ha llevado a la preocupación por la necesidad de aumentar la tasa de participación de grupos de edad de 50 a 64 años como mecanismo para atenuar los efectos del envejecimiento sobre la previsión y la economía en general.

**Tabla 3.1 - Gasto Monetario (cash expenditure) con pensiones de vejez y sobrevivientes
- OCDE 1990-2015 en % PIB**

País	Gasto monetario (cash expenditure) pensiones vejez y supervivientes en % PIB		Variación en % 1990-2015	Participación del gasto público total en%	
	1990	2015		2000	2015
Australia	3,1	4,3	1,2	11,4	11,4
Áustria	11,3	13,3	2,0	23,3	26,1
Bélgica	8,9	10,7	1,8	17,8	19,9
Canada	4,2	4,7	0,5	10,1	11,5
Chile	8,0	2,9	- 5,1		
República Tcheca	5,6	8,1	2,5	16,8	19,4
Dinamarca	6,1	8,1	2,0	12,0	14,8
Finlândia	7,2	11,4	4,3	15,5	20,0
França	10,4	13,9	3,5	22,2	24,4
Alemania	9,5	10,1	0,6	24,2	23,1
Grécia	9,5	16,9	7,4	21,9	31,3
Islândia	2,2	2,1	-0,1	5,1	4,9
Irlanda	4,8	3,6	-1,2	9,5	12,4
Itália	11,4	16,2	4,8	28,9	32,2
Japon	4,7	9,4	4,7		23,9
Korea	0,7	2,9	2,2	5,4	9,0
Luxemburgo	7,8	8,4	0,6	18,8	20,1
Mexico	0,4	2,2	1,8		7,9
Países Bajos	6,3	5,4	-0,9	11,2	12,0
New Zealand	7,2	4,9	-2,3	13,0	12,7
Noruega	5,5	6,6	1,0	11,2	13,5
Polonia	5,0	11,1	6,1	24,9	26,4
Portugal	4,8	13,3	8,5	18,3	27,7
España	7,7	11,0	3,3	21,5	25,2

Suécia	7,3	7,2	-0,1	12,9	14,4
Suíça	5,1	6,5	1,3	17,8	19,1
Turquia	0,7	7,1	6,4		21,4
Reino Unido	4,5	6,2	1,8	13,4	14,8
Estados Unidos	5,8	7,1	1,2	16,7	18,7
OECD	6,3	8,0	1,7	16,3	18,4

Fuente: OCDE (2019) – Pensions at glance 2019

3.2 - Grandes Tendencias de Reforma de los Sistemas de Pensiones

Una importante tendencia, en términos de reforma previsional, según el estudio de Costanzi y Ansiliero (2017), es el aumento de la edad legal de jubilación, siendo posible identificar al menos 46 países que siguieron la referida línea de acción. Un punto importante de estos aumentos, en las edades de acceso a la jubilación, es que éstas tienden a afectar, de forma auspiciosa, a la tasa de participación en el mercado de trabajo y el ahorro privado, con posibles impactos positivos sobre el crecimiento económico. Muchos países que no implementaron reformas estructurales hacia regímenes de capitalización en sus sistemas de previsión y permanecieron con sistemas públicos de reparto o PAYG acabaron haciendo reformas paramétricas en busca de la preservación de la sostenibilidad.

Entre las varias direcciones que esas reformas tomaron, una primera alternativa fue intentar incrementar la recaudación a través del aumento de las tasas de contribución o del aumento del número de años de contribución necesaria para la jubilación. Otra estrategia fue tratar de reducir los gastos mediante la congelación de los valores de los beneficios en el tiempo, ajustes en la fórmula de indexación o cambio en la fórmula de cálculo del valor inicial. Estos cambios en el valor o en la indexación de los beneficios deben evaluarse, por otro lado, en relación con cualquier problema en la cuestión de suficiencia y / o adecuación.

Como resultado de crisis económicas y de tendencias demográficas a largo plazo, un gran número de países optó por aumentar la edad legal de jubilación. Esta medida, por una parte, aumenta el importe de las contribuciones que deben pagarse durante la vida profesional y, por otra parte, disminuye la cantidad de años durante los cuales se recibe una jubilación.

Existen también países en los que los nuevos sistemas de previsión pasaron a incluir un programa de reparto público y otro, de capitalización individual de carácter complementario, como Costa Rica, Uruguay y en varios países de Europa Central y Oriental. En varios de estos países, también se realizaron reformas paramétricas para hacer los regímenes más sostenibles financieramente a lo largo del tiempo.

De acuerdo con el estudio de la FIAP (2018), entre 1995 y 2017, un total de 76 países aumentaron la tasa de contribución en sus programas de reparto, 55 países aumentaron la edad legal de jubilación y 60 países ajustaron la fórmula del beneficio (en general, redujeron el valor de los beneficios) para disminuir los costos fiscales. De acuerdo con el más reciente estudio FIAP (2021), entre 1995 y junio de 2021, en los programas de pensiones de reparto o pay-as-you-go: un total de 79 países aumentaron la tasa de cotización; 63 países aumentaron la edad legal de jubilación o de retiro y 62 países ajustaron la fórmula de la prestación disminuyeron los planes de beneficios (en general, redujeron el valor de las pensiones). Según la misma publicación, los cambios demográficos (aumento

en las expectativas de vida y reducción de la tasa de natalidad) están afectando las finanzas de los sistemas de pensiones en el mundo y de forma especial a los programas de reparto o del tipo “*Pay-as-you-go*” (PAYGO). Ante esto, muchos países se han visto obligados a realizar reformas paramétricas en sus sistemas de pensiones, tales como aumentar las tasas de contribución, aumentar la edad de jubilación, aumentar el número de años de cotización necesarios para tener derecho a pensión, congelar los beneficios de pensiones, o introducir ajustes a la fórmula de indexación de las pensiones para hacerlas menos generosas, ayudando así a reducir la carga fiscal que significa el pago de pensiones públicas.

Según la FIAP²⁷, 33 países incorporaron algún régimen o pilar de capitalización individual de manera obligatoria en sus sistemas previsionales, a partir de la reforma chilena de 1981. Los 33 países son: Chile (1981), Australia (1992), Perú (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), China (1997), México (1997), El Salvador (1998) (1998), Kazajstán (1998), Polonia (1999), Suecia (1999), Costa Rica (2000), Panamá (2000), Hong Kong (2000), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Croacia (Croacia) (2002), Estonia (2002), Kosovo (2002), Federación Rusa (2003), República Dominicana (2003) India (2004), Lituania (2004), Nigeria (2005), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), Rumania (2008), Brunéi (2010), Reino Unido (2012), Armenia (2018) y Georgia (2019).

Carone et al. (2016), considerando que, incluso después de dos décadas de reformas, una fuerte implicación del sector público sigue siendo una característica común para todos los países miembros de la Unión Europea. En 2013, el gasto público, en dicho sector, estaba por encima del 11% del PIB (por encima del 12% en la zona o zona euro), y también por encima de la media de la OCDE, con menos del 8% en 2011. A pesar de una gran variación entre los países (del 6,9% del PIB en Holanda al 16,2% en Grecia), el gasto en 24 países de la Unión Europea era cercano o superior a la media de la OCDE. El sector acababa representando una parte relevante del gasto del gobierno, mientras que más de veinte países de la Unión Europea tenían valores por encima de la media de la OCDE (17,5%), alcanzando cerca de un tercio en Italia en 2011.

En general, se puede afirmar que el desafío de la sostenibilidad a medio y largo plazo de los regímenes de previsión fue afrontado con la combinación del aumento de la edad legal de jubilación, mayor restricción a posibilidades de jubilación anticipada, aumento de las contribuciones (por incremento en la alícuota, en el tiempo exigido o en la base de incidencia), introducción de mecanismos de ajuste automático a la demografía y alteración en el valor de las pensiones, sea por cambios en las reglas de cálculo y / o alteración en la indexación que, en general, resultan en una menor tasa de reposición. Aunque no sea posible la evaluación en profundidad de cada una de las

²⁷ <https://www.fiapinternacional.org/reformas-a-los-sistemas-de-pensiones/> - aceso en 07/10/2021.

reformas, intentaremos mostrar, de forma sintética, las principales medidas tomadas, en particular, en los países de la Unión Europea y en la OCDE y en América Latina y el Caribe.

En el caso de América Latina y el Caribe, después de la reforma estructural de Chile, en la década de 1980, que alteró el régimen de reparto público para capitalización en cuentas individuales privadas, varios países en la región y en otras regiones del mundo introdujeron mecanismos de capitalización en sus respectivos países (Costanzi y Ansiliero, 2017). Entretanto, en parte de los países que hicieron reformas en dirección a la capitalización y la privatización, hubo, posteriormente, algún grado de reversión, siendo total en el caso de Argentina y Hungría, como se discutió anteriormente.

Una tendencia importante en los sistemas de pensiones a nivel internacional ha sido el uso de mecanismos de ajuste automático (MAA). Estos mecanismos referidos garantizan la corrección automática de parámetros fundamentales de la seguridad social, como la edad legal de jubilación y/o el valor de las prestaciones, de acuerdo con la evolución demográfica o económica, por ejemplo, en relación con el comportamiento de la esperanza de vida. Alrededor de dos tercios de los países de la OCDE emplean tales mecanismos, incluidos los esquemas teóricos de contribución definida, los vínculos de la edad de jubilación legal o los montos de los beneficios con los cambios en la esperanza de vida, las proporciones demográficas o los salarios, y los mecanismos de equilibrio o equilibrio. Los MAA pueden ser herramientas útiles para evitar que los sistemas de pensiones se vuelvan cada vez más insostenibles a medida que la población envejece y permitir correcciones sin o con una reducción de la resistencia política natural. En cualquier caso, es necesario un amplio acuerdo político sobre su implantación.

Las MAA se refieren a reglas predefinidas que cambian automáticamente los parámetros de pensión en función de la evolución de un indicador demográfico, económico o financiero. De esta forma, las MAA protegen a los sistemas de pensiones de la incertidumbre. Actualmente, alrededor de 24 países de la OCDE emplean algún tipo de MAA en sus planes de pensiones. Seis países tienen esquemas nocionales de contribución definida. Siete países ajustan las condiciones de elegibilidad para la jubilación y seis ajustan los beneficios a los cambios en la esperanza de vida, las proporciones demográficas o la masa salarial. Finalmente, siete países cuentan con un mecanismo de equilibrio.

Dado que el envejecimiento de la población es el resultado de diversas tendencias demográficas, es posible que se necesiten varias MAA para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Los aumentos en la esperanza de vida deberían compensarse, al menos parcialmente, elevando la edad legal de jubilación, ya que esto protege tanto la adecuación como la sostenibilidad financiera del sistema. Puede ocurrir que también sea necesaria alguna corrección complementaria para ajustar por cambios en el número de cotizantes al sistema, y estos ajustes pueden

no ser suficientes para lograr o mantener el equilibrio financiero en el tiempo y, por tanto, puede ser necesario un mecanismo de ajuste. o equilibrando.

El análisis de la OCDE (2021) de estos MAA señaló que:

- Los MAAa protegen los sistemas de pensiones de las incertidumbres demográficas, económicas y financieras que afectan la adecuación de las pensiones y/o la sostenibilidad financiera;

- Si bien surgieron como una herramienta para mantener la adecuación de las pensiones a través de la indexación de salarios o precios, en las últimas décadas se ha producido un cambio de enfoque hacia la sostenibilidad financiera;

- En comparación con la alternativa de cambio discrecional, las MAA pueden diseñarse para generar cambios menos erráticos, más transparentes y más equitativos entre generaciones;

- Los MAAs reducen el costo político de mantener o mejorar la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones, así como la necesidad de reformas frecuentes de las pensiones;

- Dado que los MAAs deben operar a mediano o largo plazo, es fundamental que sigan siendo políticamente sostenibles. Esto puede lograrse a través de un amplio apoyo político para su introducción y mediante el diseño de mecanismos que eviten ajustes severos;

- Los MAAs están destinadas a ajustarse a las tendencias futuras y es posible que no reemplacen por completo las medidas discrecionales en un plan de pensiones financieramente desequilibrado;

- Es improbable que los ajustes automáticos de los parámetros de las pensiones sean suficientes para cumplir con los principales objetivos del sistema de pensiones y, por esta razón, deben complementarse con un sistema automático de equilibrio o un mecanismo de equilibrio;

Si bien los MAAs (que surgieron en la década de 1930) inicialmente tenían como objetivo indexar los beneficios, para reducir la incertidumbre del poder adquisitivo, en la medida en que la sostenibilidad financiera se convirtió en una preocupación creciente, estos mecanismos gradualmente se convirtieron en indicadores demográficos para garantizar la sostenibilidad. Actualmente, dentro del ámbito de la OCDE hay MAAs en 24 países:

a) Régimen de Contribución Definida con Capitalización – existe en 12 países, más específicamente, Australia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, Islandia, Letonia, México, Noruega, Reino Unido y Suecia;

b) Régimen de Contribución Definida Nocional o Cuentas Nocionales – existe en 6 países, más específicamente en Grecia, Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia;

c) Edad de jubilación vinculada a la esperanza de vida: existe en 7 países, más específicamente en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Holanda, Italia y Portugal;

d) Prestaciones vinculadas a la esperanza de vida, la demografía, los salarios o el PIB: un mecanismo que agrega Estonia, Finlandia, Grecia, Japón, Lituania y Portugal (6 países);

e) Equilibrio o mecanismo de compensación: existe en 7 países, incluidos Alemania, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Países Bajos, Luxemburgo y Suecia.

Según datos recopilados por la OIT (2021), entre 2010 y 2020 un total de 291 medidas fueron anunciadas por gobiernos en varias regiones del mundo con el objetivo de racionalizar el gasto en ajustar los ingresos de los planes de pensiones para fomentar sostenibilidad económica, especialmente en lo que respecta a los regímenes contributivos. De estos, 150 fueron relacionados con retrasar la recepción de la pensión al aumentar la edad de jubilación (100 anuncios), la eliminación de la jubilación anticipada, la introducción o aumento de las sanciones por jubilación anticipada, la introducción o aumento de incentivos para retrasos jubilación, y medidas destinadas a aumentar el período de elegibilidad o estableciendo criterios de elegibilidad más estrictos (ver tabla 3.2). Queda por ver cómo afectará la pandemia de COVID-19 a los patrones de reformas del sistema de pensiones.

Las reformas de los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad han sido impulsadas por una serie de factores: cambios demográficos combinados con décadas de estancamiento salarial y tasas de cotización congeladas; desafíos relacionados con un mundo del trabajo en rápida evolución y la aparición de formas precarias de empleo desprotegido; un entorno de tipos de interés bajos; políticas de austeridad fiscal; y restricciones impuestas en el contexto de la asistencia financiera. Para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, muchos países han introducido una serie de medidas de ajuste. La mayoría de estas medidas afectan los niveles de beneficios o los criterios de elegibilidad para retrasar la edad de jubilación, por ejemplo, aumentando las sanciones por jubilación anticipada, aumentando la edad de jubilación legal o indexando la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida. Algunas reformas de las pensiones destinadas a garantizar la sostenibilidad financiera han estrechado el vínculo entre las cotizaciones y los derechos (OIT 2021).

Las tendencias de la reforma de las pensiones en América Latina y el Caribe se analizarán más específicamente en el próximo capítulo.

**Tabla 3.2 - Anuncios gubernamentales de las reformas de las pensiones
2010-2020**

Tipo de medida (racionalización gasto y ajuste de ingresos)	Numero de casos
Retraso en la recepción de la pensión: aumento de la edad de jubilación (100), introduciendo o aumentando incentivos para jubilación tardía (16), introduciendo o aumentando sanciones por jubilación anticipada (10), eliminando jubilación anticipada (6), aumento del período de elegibilidad (12) y endurecimiento de los criterios de elegibilidad (6).	150
Congelación de la indexación de las pensiones (5), modificación de la fórmula de cálculo (34), eliminación o disminución de las subvenciones a las prestaciones (1), reducción de las subvenciones a las cotizaciones (2)	42
Introducir o aumentar los impuestos sobre las prestaciones (8), reformar el método de indexación (20), congelar la indexación de las pensiones (5), racionalizar esquemas o beneficios de reducción (1)	34
Otros: aumento de las tasas de cotización (41), aumento del límite máximo de cotización (4), cierre parcial o total de un régimen (4), privatización o introducción de cuentas individuales (16).	65
TOTAL	291

Fuente: OIT (2021), World Social Protection Database.

Ruesga (2021) comenta que la reforma de 2011 de pensiones de España se hizo con el acuerdo de los agentes sociales y recibió el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas. En ella se acordó el aumento paulatino de la edad normal (cuando se alcanza el 100 por cien de la prestación posible) de jubilación hasta los 67 años y se ajustaron algunos de los parámetros que sirven para el cálculo de la pensión (como los años de cotización para el cálculo de la base computable). Así, a la vez que se hizo más contributivo el sistema, se redujo algo el gasto global en pensiones. En definitiva, con esta reforma se buscaba evitar un horizonte de desequilibrio financiero, o al menos reducirlo, mediante el retraso de la edad de entrada en la jubilación, lo que reduce el gasto global en pensiones, y la ampliación de los ingresos con el aumento de los tiempos de cotización. En sentido contrario, la reforma de 2013 –sin acuerdo ni apoyo de las fuerzas políticas mayoritarias– fijó su objetivo en la disminución del valor medio de la pensión, aplicando para ello dos mecanismos específicos: un factor de sostenibilidad y un índice de revalorización. La disminución del poder adquisitivo de los

pensionistas por el efecto conjunto de ambos mecanismos podría situarse en un 30 por ciento, dentro de 30 años (BDE, Documento ocasional n. 2106, 2020, página 16) y en un 45% en 2045. Por lo tanto, el análisis indica que la reforma de 2013 creó riesgos en relación con la suficiencia y la adecuación y, en consecuencia, incluso con el combate a la pobreza de los adultos mayores. La reforma de pensiones propuesta en 2021, a partir del dictamen consensuado de la comisión (parlamentaria) del Pacto de Toledo, y recogiendo lo establecido en el acuerdo entre los interlocutores sociales y el Gobierno vuelve a los dictados de la reforma de 2011 –reformas paramétricas y alargamiento de la edad efectiva de jubilación– y se desmontan los instrumentos generados por la del 2013. El factor de sostenibilidad pasará a ser un *factor de solidaridad intergeneracional* (sic) y el índice de revalorización cambia de definición, volviendo a vincular la evolución anual de las pensiones a la evolución del IPC, como estaba establecido con anterioridad a esa reforma.

4 - Aspectos de los Sistemas de Pensiones en América Latina y Brasil

Obviamente, existe una gran diversidad en la evolución de los sistemas de seguridad social en los diferentes países de América Latina y el Caribe, por lo que hablar de tendencias ciertamente significa hacer simplificaciones que, en alguna medida, terminan por ocultar parte de la evolución individual de cada país. De todos modos, a pesar de la limitación de un análisis más general, se pueden señalar algunas tendencias importantes. La reforma de Chile a principios de la década de 1980 consistió en cambiar de un sistema de reparto público a un sistema de capitalización privada para cuentas individuales y terminó sirviendo como modelo para reformas similares en varios países de la región (Mesa-Lago, 2003 y Szczepanski y Turner, 2014), principalmente en la década del 90. Este grupo puede incluir países como Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994), Uruguay (1996), México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicaragua (2001) y Panamá (2008).

Cabe señalar que cada país adoptó cuentas de capitalización individual de forma peculiar. Este, por ejemplo, es el caso de Colombia, donde existe un sistema de reparto público y uno de capitalización de cuentas privadas individuales. El trabajador puede elegir en cuál participar, e incluso, cambiar de régimen. Como señala Mesa-Lago (2003), si bien estos países tienen en común la implantación de regímenes de capitalización privada, el cambio a veces adquirió un carácter sustitutivo, donde el sistema público fue reemplazado por el sistema privado (como ocurrió en Chile), pero también resultó en sistemas paralelos, donde hay competencia entre regímenes, o, finalmente, mixto, donde el sistema privado complementa al público. Conforme a lo establecido por Mesa-Lago (2003), aunque tienen en común la introducción de regímenes privados de capitalización. Las reformas de los años 80/90 pueden tener:

- a) carácter sustitutivo, donde el sistema público es sustituido por lo privado, como en Chile;
- b) paralelo, donde hay competencia entre los regímenes, como ocurre en Colombia;
- c) Finalmente, carácter mixto, donde el sistema privado complementa al público.

En cualquier caso, la reforma de Chile tuvo un impacto muy marcado en la evolución de los sistemas de pensiones en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, problemas como la baja cobertura y los altos costos de administración obligaron la realización de algunos ajustes en varios de estos regímenes inspirados en el caso chileno, incluido el propio Chile, que también implementó cambios en su sistema en la década de 2000 y Argentina, que retornó al sistema de reparto público y eliminó el sistema privado de cuentas individuales.

Las tendencias recientes de reforma han sido diferentes en Europa / OCDE y en América Latina y el Caribe. Mientras que, en la primera región, más envejecida, predominaron reformas

destinadas a garantizar la sostenibilidad, en América Latina, después de la privatización en las décadas de los 80 y 90, en los años 2000 hubo una gran expansión de los programas de previsión de carácter no contributivo como forma de intentar atenuar los problemas de baja cobertura.

Los problemas de cobertura en general, y en particular en los sistemas de cuentas de capitalización privada individuales, pueden estar relacionados, entre otros factores, con los problemas del mercado laboral de la región. Con una participación relevante de trabajadores en el sector informal y bajos niveles de ingresos y, en consecuencia, poca o ninguna capacidad de contribución / ahorro, un sistema de capitalización puro tiende a ser inadecuado para garantizar la protección de esta parte más frágil de la población. Por ello, conjugar medidas para mejorar el mercado laboral en la región, con un aumento de la educación, la calificación y la productividad, se torna fundamental en la construcción de sistemas de protección social que combinen de manera armónica y eficiente políticas contributivas y no contributivas. La combinación adecuada de estas políticas puede servir como mecanismo para ampliar la protección social y reducir la alta desigualdad que aún prevalece en la región.

Como muestra un estudio conjunto de la OCDE, el Banco Mundial y del BID (2014), en promedio, solo 45 de cada 100 trabajadores de ALC cotizaban o estaban afiliados a un plan de pensiones, un nivel de cobertura que ha cambiado poco a pesar de las reformas. Más precisamente, la cobertura, entendida como el porcentaje de contribuyentes sobre el total de ocupados, de 15 a 64 años, estaba situado alrededor del 44,7%. En términos absolutos, esto significa que, en esta estimación, de 2010, para 19 países, de un total de 229 millones de trabajadores ocupados, alrededor de 126,6 millones no cotizaban a la Seguridad Social. Además, estos niveles de cobertura varían mucho entre países, pero también entre trabajadores de un mismo país y según características socioeconómicas como educación, nivel de ingresos y sexo, con obviamente mayor probabilidad de cobertura para hombres y trabajadores con mayores niveles de ocupación, ingresos y educación.

La posición en la ocupación también parece ejercer una fuerte diferencia en la probabilidad de cobertura, de modo que mientras para los asalariados cerca de 64 de cada 100 cotizaban a la seguridad social, este nivel bajó a 17 de cada 100 para los autónomos. El tamaño de la empresa también sería importante, ya que para aquellos con más de 50 trabajadores la cobertura alcanza el 71%, bajando este porcentaje al 51% y al 24%, respectivamente, para aquellos con 6 a 50 empleados y menos de 6 empleados.

Otro problema relativamente común es la considerable transición del mercado formal a la informalidad, el desempleo y la inactividad, situación que acaba provocando el cúmulo insuficiente de años de contribución. Incluso los trabajadores que han contribuido a la seguridad social en la región de ALC a menudo experimentan una baja densidad contributiva. Tal situación puede perjudicar el

valor de la jubilación o incluso, al límite, imposibilitar el acceso a un beneficio contributivo, considerando que, en general, existe un tiempo mínimo de cotización y / o monto mínimo a capitalizar. La baja tasa de participación, especialmente para las mujeres, también es otro problema.

Los informes de la OIT (2014) y la ONU (2015a) también señalan problemas de cobertura en América Latina y el Caribe, de modo que solo el 56,1% de la población con o más de la edad mínima legal de jubilación recibió algún beneficio. Como resultado de esta situación, ha sido común buscar la expansión de la cobertura a través de esquemas no contributivos y / o regímenes especiales para autónomos, lo que, sin embargo, puede resultar en importantes desafíos fiscales en las próximas décadas, debido al proceso de envejecimiento poblacional. La evaluación de estos esquemas no contributivos debe realizarse tomando en cuenta las perspectivas de adecuación, sostenibilidad financiera e interacción con el pilar contributivo, y con la preocupación de que no se generen desincentivos a la contribución.

Una estrategia fundamental para mejorar la protección social en la región debería implicar también incrementar la participación de los ocupados en el mercado laboral formal o reducir la informalidad, ampliando así la importancia del pilar contributivo. Asimismo, el aumento de la productividad de los trabajadores activos es un aspecto importante para lograr la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de seguridad social.

Tradicionalmente, los grupos integrados por trabajadores autónomos, trabajadores domésticos, microempresarios y trabajadores rurales, así como aquellos con menores ingresos, tienden a tener niveles más altos de desprotección. Hay varios países de la región donde el aporte a la seguridad social ni siquiera es obligatorio para los trabajadores autónomos, y se recomienda, aunque esto no sea suficiente, que la cobertura para este público sea obligatoria en todos los países de la región.

Se puede decir que en las décadas de 1980 y 1990 varias reformas en América Latina y el Caribe se inspiraron en la reforma de Chile en la década de 1980. Si, por un lado, estas reformas proporcionaron avances en relación con la sostenibilidad de los regímenes, por otro lado, no tuvieron efectos más significativos en el aumento de la cobertura, que, salvo por algunos países, se mantuvo relativamente baja para el promedio de la región (y muy baja en varios países). Este resultado no puede ser considerado sorprendente, considerando la existencia de un gran contingente de trabajadores en la región con bajos niveles de ingresos y, en consecuencia, baja o inexistente capacidad de pago. Por cierto, existe una correlación positiva entre la cobertura o la contribución a la seguridad social y el ingreso per cápita de los países. En cualquier caso, en la década del 2000 se marcó por la búsqueda de ampliar la cobertura a través de esquemas no contributivos y esquemas especiales para trabajadores independientes, además de la expansión de los denominados programas

de transferencia de ingresos con condicionalidades que buscan expandir la inversión en capital humano en las nuevas generaciones en un intento de romper la transferencia de pobreza entre generaciones.

Este crecimiento de los programas no contributivos se vio favorecido por un entorno muy favorable en la década de 2000 en gran parte de la región, en un contexto de crecimiento económico sostenido que permitió una tendencia al aumento del gasto público como porcentaje del PIB y de la participación relativa del gasto social en el gasto público. Según datos del Panorama Social de la CEPAL (2015), el gasto público social pasó de 12,6% del PIB a principios de la década de 1990 a un nivel de 19,5% del PIB en 2013/2014, del 46,7% al 66,4% del gasto público total en el mismo período. Un sector importante para explicar este crecimiento fue precisamente el área de Seguridad y Asistencia Social, que habría crecido del 5,5% al 9,0% del PIB entre principios de los 1990 y 2014.

La expansión de los programas no contributivos fue de particular importancia para aumentar la protección social de las personas mayores en América Latina y el Caribe. Según un estudio de Bosch, Melguizo y Pagés (2013), en 2010, el porcentaje de personas de 65 y más años que estaban cubiertos por la seguridad social era solo del 41% al considerar los beneficios de carácter contributivo, pero se elevó al 62,5% cuando se tomaron en cuenta las prestaciones no contributivas. Este mismo estudio menciona la existencia de programas de seguridad social no contributivos en 23 países de América Latina y el Caribe y, en general, se trata de programas enfocados a colectivos en situación de pobreza o que no recibieron jubilación / pensión, para edades iniciales que varían entre 60 y 70 años y los valores de las prestaciones varían entre el 0,50% y el 40% del PIB per cápita. Como se ha dicho, el gasto global en estos programas (que varía ampliamente entre países, desde cantidades muy pequeñas hasta gastar alrededor del 1% del PIB) también tiende a verse presionado por el factor demográfico (es decir, por el envejecimiento de la población), siendo que su trayectoria también dependerá del enfoque y generosidad del beneficio promedio en relación al PIB per cápita (BID, 2013).

El estudio conjunto de la OCDE, del BID y del Banco Mundial (2015), también destaca la fuerte expansión de los programas de seguridad social no contributiva o pensiones sociales en el período más reciente, con programas listados en 27 países de América Latina y el Caribe, la mayoría de ellos y dirigidos a personas sin derecho a prestaciones contributivas, pagando valores, en relación al PIB per cápita, que varían del 2% al 33% y elegibles para edades de acceso que varían entre 60 y 70 años.

La base de datos de la organización Help Age, lista 107 programas de previsión no contributiva en el mundo, mientras que el World Social Protection Report 2014/2015 de la OIT (2014) cita programas de protección social para ancianos en 89 países, siendo 22 países de América Latina y el

Caribe. Según el levantamiento de Help Age, en América Latina y el Caribe, los programas de previsión no contributivos tenían un total de 18,9 millones de beneficiarios.

Bosch, Melguizo y Pagés (2013) también ha hecho un análisis de las reformas de pensiones en ALC. Es de destacar que, los bajos niveles de cobertura no fueron la preocupación principal de los gobiernos a principios de los años noventa. Muchos de los sistemas previsionales de la región empezaron a presentar síntomas de problemas fiscales, en términos de sostenibilidad y de inequidad. En este contexto, una parte importante de la región adoptó reforma de pensiones siguiendo las pautas del banco mundial: Perú en 1993, Colombia en 1994, Argentina en 1994, Uruguay en 1996, México y Bolivia en 1997, El Salvador en 1998, Costa Rica y Nicaragua en 2000 y República Dominicana en 2003 se incorporaron a la experiencia de Chile (1981). Además de esta motivación eminentemente fiscal, se esperaba que las reformas que consistían en implantar sistemas de cuentas individuales administradas por el sector privado generarían otros beneficios macroeconómicos, como un incremento del empleo y de la productividad. Los potenciales incrementos en la cobertura previsional se fundamentaban teóricamente en que, al ofrecer una conexión clara entre contribuciones y beneficios, este tipo de reformas proporcionaría mejores incentivos en el mercado de trabajo que los sistemas tradicionales de reparto, de acuerdo con el cual las contribuciones se destinan a pagar las pensiones presentes de los adultos mayores. La expectativa era que, a medio plazo, estos estímulos provocaran un incremento paulatino del porcentaje de trabajadores que cotizaban y eventualmente del porcentaje de adultos mayores con una pensión. Si bien no hay un método inequívoco para estimar si las grandes reformas de los años noventa produjeron los efectos deseados, sí hay un relativo consenso respecto de que redujeron la deuda implícita de los sistemas previsionales y desarrollaron los mercados de capitales. Pero los efectos sobre la capacidad de los mercados de trabajo de generar más empleo formal y, por lo tanto, de incrementar el porcentaje de individuos con acceso a una pensión fueron mucho menos evidentes. Una simple comparación entre el antes y el después de la reforma, provoca, al menos, algunas dudas sobre si aquellos países que modificaron sus sistemas previsionales crearon mucho más trabajo formal. De hecho, el porcentaje de trabajadores que contribuyen a los sistemas previsionales no aumentó en ninguno de los diez países que pusieron en marcha las citadas reformas. Sin embargo, este dato no constituye una evidencia de que las reformas no tuvieran ningún impacto positivo sobre el porcentaje de trabajadores que cotizan al sistema, queda claro que no hubo una transformación radical en el funcionamiento de los mercados de trabajo y, por lo tanto, la baja cobertura ha persistido hasta hoy.

Además de este análisis inicial de las principales tendencias en las reformas de pensiones en América Latina, así como de los problemas de cobertura en la región, el resto del capítulo abordará los siguientes temas: a) presentar de manera sintética las principales características de los sistemas de

pensiones en varios países de la región de las Américas, analizando tanto cuestiones demográficas como describiendo las reglas de los programas contributivos y no contributivos en la región; b) evaluar cuál es el impacto en la trayectoria esperada del gasto en pensiones, ya que si bien es evidente que la tendencia es hacia un aumento de dicho gasto, debido al envejecimiento, es necesario intentar cuantificar este impacto y ver cómo se puede variar en función de algunos factores como la productividad, la participación en el mercado laboral y otros; c) evaluar sintéticamente la cobertura de las pensiones en Brasil y en la región de América Latina y el Caribe.

4.1 Panorama de los sistemas de pensiones en Américas

La mayoría de las naciones americanas han experimentado intensos cambios demográficos en las últimas décadas, especialmente con relación al número de ancianos, acompañados de tómidas tasas de crecimiento económico, factores que han estado desafiando el equilibrio fiscal y requiriendo nuevas estrategias que habiliten programas de protección social adecuados para la realidad de cada país. El informe de la *Asociación Internacional de Seguridad Social* para las Américas (2019), ofrece un panorama muy completo de los programas de seguridad social en América Latina y Caribe, basado en informes preparados por los respectivos países. El conjunto de estos informes ofrece un conjunto de información sistematizada que permite evaluar las diferentes formas de afrontar los desafíos de la seguridad social en la región, en su búsqueda constante por asegurar el bienestar de las personas, las familias y los segmentos sociales.

A partir de esta encuesta se propone presentar un escenario comparativo de los programas existentes, con foco en los dirigidos a pensiones de jubilación, principalmente los destinados a la protección de las personas mayores, analizando los diferentes formatos de programas contributivos y no contributivos presentes en los principales países americanos. Los países incluidos en este análisis forman un grupo representativo de 13 naciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La sección 4.1.1 aborda los principales indicadores demográficos y los tipos de programas implementados en cada país. La sección 4.1.2 detalla las características de los programas de carácter contributivo y la 4.1.3 está dedicado a los programas de carácter no contributivo. En la sección 4.1.4 hay observaciones finales sobre el tema.

4.1.1 – Indicadores Demográficos y Programas de Seguridad de Ingresos en Américas

La población de los países considerados en este estudio asciende a 912,5 millones de personas. Los tres países más poblados, Estados Unidos, Brasil y México, representan prácticamente dos tercios de este total. A pesar de esta concentración poblacional, los perfiles sociales, económicos y demográficos son bastante diferentes, lo que lleva a situaciones diferentes ante el desafío de adecuar los sistemas de seguridad social en la región. La tabla 4.1, además de la población estimada, muestra una comparación de dos indicadores demográficos relevantes para evaluar la adecuación de los sistemas de seguridad social (porcentaje de personas de 65 años y más y tasa de dependencia), junto al indicador de ingreso per cápita de los países seleccionados (PIB per cápita-PPA, dólar con paridad de poder adquisitivo), con datos actualizados hasta principios de 2019. La tabla está ordenada por el indicador de proporción de la población anciana en forma decreciente.

La proporción promedio de personas de 65 años o más fue de alrededor del 10% para todos los países, oscilando entre el 17.2% en Canadá y el 6.4% en Paraguay. El indicador apunta a diferentes etapas en el proceso de transición demográfica hacia un perfil de edad con mayor participación de personas de edad avanzada, cambio que acompaña al desarrollo social y económico en la mayoría de las naciones del mundo. La tendencia general es que los países con una economía más desarrollada y un nivel de ingresos más alto tengan una mayor proporción de personas mayores, debido a una mayor longevidad de la población y una menor tasa de natalidad para las mujeres.

Estados Unidos y Canadá, cuyos ingresos per cápita son los más altos del continente, tienen la mayor proporción de personas mayores en la población, seguidos de Uruguay y Chile, que también tienen los ingresos per cápita más altos de América del Sur. La situación contraria se observa en países como Paraguay, Ecuador y Bolivia, donde la proporción de personas mayores se encuentra en niveles más bajos (6,4%, 7,2% y 7,2%, respectivamente), acompañada de los niveles más bajos de renta per cápita. Se pueden observar algunas discrepancias en este patrón en relación con México y Venezuela, cuya proporción de personas mayores también se encuentra entre las más bajas de la región (7.2% y 7.3%, respectivamente) y, sin embargo, tienen ingresos per cápita más altos que otros países con una proporción similar de personas mayores. El hecho probablemente se deba a las particularidades de sus economías, favorecidas por los ingresos diferenciados de algunos sectores económicos específicos.

De igual importancia para los sistemas de pensiones son las tasas de dependencia. En este caso, el indicador más utilizado es la relación entre la suma de los contingentes de 14 años o menos (niños) y 65 años o más (ancianos) y la población de 15 a 64 años, presumiblemente compuesta por personas de edad económicamente activa. El límite superior está relacionado con la edad legal de jubilación, entre 60 y 65 años, en la mayoría de los países.

En promedio, la tasa de dependencia para todos los países considerados es del 52%. Sin embargo, la tasa de dependencia puede apuntar a diferentes necesidades en relación con los programas de seguridad de ingresos, dependiendo de su composición. Los países en los que este indicador está más presionado por el contingente de ancianos indica una mayor necesidad de cobertura de los programas de jubilación, mientras que en aquellos en los que el indicador expresa una mayor participación de los niños, hay una mayor necesidad de generación futura de empleo e ingresos, con el fin de absorber la oferta de mano de obra entrante en el mercado laboral y, así, ampliar la capacidad de contribución de los ciudadanos. Además, dependiendo de la distribución de los ingresos en el país, también indica la necesidad de programas de apoyo a los ingresos familiares, especialmente para las familias más numerosas y necesitadas, acción que está dentro del ámbito de la asistencia social.

**TABLA 4.1 - INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y NIVEL DE INGRESOS POR
PAÍS 2017-2019**

País	Población total (millones)	Porcentaje de personas de 65 años o más de	tasa de dependencia (%) *	PIB per cápita (PPA)
Canadá	37,06	17,2	49,5	48.130
Estados Unidos	327,17	15,8	52,7	62.795
Uruguay	3,45	14,8	54,9	23.572
Chile	18,73	11,5	45,5	25.223
Argentina	44,49	11,1	56,0	20.611
Brasil	209,47	8,9	43,4	16.096
Colombia	49,65	8,5	46,1	15.013
Perú	31,99	8,1	51,2	14.418
Venezuela	28,87	7,3	53,7	18.102
Bolivia	11,35	7,2	62,0	7.873
Ecuador	17,08	7,2	54,3	11.734
México	126,19	7,2	51,0	19.845
Paraguay	6,96	6,4	55,9	13.600
PROMEDIO /				
SUMA	912,46 **	10,1 ***	52,0 * **	22.847 ***

Fuente: Informes de países, Programas de Seguridad Social en todo el mundo: Las Américas, 2019. Asociación Internacional de Seguridad Social – AISS. 2019. Américas.

(*) Población de 14 años y menos y población de 65 y más años, dividida por la población de 15 a 64 años.

(**) Suma;

(***) Promedio

Así, la evaluación de la tasa de dependencia en relación con la adecuación de los sistemas de pensiones debe hacerse a la luz de otros indicadores que puedan explicar sus implicaciones para la situación específica en la que se encuentra cada país. Considerando únicamente los indicadores presentados en la tabla 4.1, es posible obtener una evaluación previa de las diferentes situaciones de los países americanos en cuestión.

En el caso de Canadá, existe una tasa de dependencia por debajo de la media de los países considerados (49,5%), acompañada de una tasa de participación de las personas mayores en la población más alta (17,2%). Esta situación indica que, por un lado, existe una fuerte presión para cubrir los ingresos de jubilación y, por otro lado, la correspondiente capacidad contributiva, ya que la composición de la tasa de dependencia indica que el país tiene una baja proporción de niños menores de 14 años y, por tanto, mayor disponibilidad de personas en edad de trabajar. Esta situación demográfica, sumada al alto ingreso per cápita del ciudadano canadiense, señala mayores posibilidades de equilibrar el sistema de pensiones en el país.

Lo contrario es para Bolivia, donde hay una baja participación de las personas mayores en la población (7,2%), acompañada, sin embargo, de una alta tasa de dependencia (62,0%), la más alta entre los países considerados. La situación indica que, si por un lado el perfil de edad de la población aún no ejerce una fuerte presión sobre los ingresos de jubilación, por otro, la capacidad contributiva se ve bastante reducida, debido a una mayor proporción de personas fuera de la población económicamente activa (principalmente con una edad menor de 14 años). El equilibrio del sistema de pensiones en este caso puede verse amenazado por el bajo nivel de ingreso per cápita boliviano, el más bajo entre los países estudiados, lo que indica la baja capacidad contributiva de los ciudadanos. Considerando la evolución del perfil etario del país hacia el envejecimiento de la población, se puede inferir que el desafío del país está relacionado con la necesidad de incrementar su capacidad de contribución.

Se destaca la situación de Brasil, Chile y Colombia, que tienen las tasas de dependencia más bajas en el grupo de países y con tasas de participación de las personas mayores en la población y el nivel de ingreso per cápita en niveles intermedios en relación al conjunto de países. Esta situación refleja una aceleración en el proceso de transición demográfica en estos países, en los que el aumento del segmento de personas mayores ya ejerce una mayor presión sobre el sistema de pensiones, mientras que todavía hay un número importante de jóvenes que ingresan al mercado laboral (mayores de 14 años). La situación indica la necesidad de ampliar la capacidad contributiva de los ciudadanos en edad de trabajar, sea a través de la generación de empleo, bien mediante la mayor formalización de las relaciones laborales, a fin de brindar las condiciones para que las nuevas generaciones ejerzan la ciudadanía como contribuyentes y aseguren el equilibrio del sistema de pensiones.

Cabe mencionar que, en varios países, especialmente en América del Sur, pero también en México, existe un alto nivel de informalidad en el mercado laboral, hecho que distorsiona el significado de ciertos indicadores. El ingreso per cápita obtenido por la relación entre el PIB formal y la población total, dependiendo del grado de informalidad en las relaciones laborales, no expresa adecuadamente el potencial de contribución de los ciudadanos. Asimismo, una baja tasa de

dependencia puede no estar expresando todo el potencial de la fuerza de trabajo activa, si las relaciones laborales informales y las reglas de cada país no permiten la inclusión de una gran parte de los trabajadores en los sistemas de pensiones. Por lo tanto, las implicaciones de dichos indicadores deben ponerse en perspectiva o, en su momento, complementarse con otros indicadores del mercado laboral. Otra forma de evaluar la adecuación de los sistemas de pensiones está relacionada con la cobertura del período de prestación de jubilación. La tabla 4.2 a continuación ofrece una comparación entre la esperanza de vida de la población y la edad legal de jubilación. Cabe señalar que la comparación no incluye formas alternativas de acceso al beneficio, como jubilaciones anticipadas y otras formas de cobertura basadas en sistemas no contributivos. Considerando estos 13 países en la tabla 4.2, la edad promedio de jubilación era de 63,2 años para los hombres y de 61,2 años para las mujeres. Los datos son anteriores al año 2019 y, por tanto, la edad de jubilación en el caso brasileño sigue siendo la que prevalecía antes de la reforma. De los 13 países analizados, en 5 hubo diferencia de edad entre hombres y mujeres, más específicamente, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela.

En el caso de los hombres, aunque el promedio fue de 63 años, hubo variación en el rango de 60 a 68 años. Para las mujeres, aunque el promedio fue de 61 años, la variación fue aún mayor, de 57 a 68 años. Considerando 38 países de las Américas, en 2017-2019, la edad promedio de jubilación era de 61,3 años para los hombres y 60,1 años para las mujeres. Hubo una diferencia de edad (con un requerimiento menor para las mujeres) en 9 de los 38 países de las Américas analizados. Por lo tanto, en aproximadamente el 76% de los países de las Américas, hubo igualdad en la edad de jubilación entre hombres y mujeres.

**TABLA 4.2 - ESPERANZA DE VIDA Y EDAD LEGAL DE JUBILACIÓN POR PAÍS
2017-2019**

País	Esperanza de vida al nacer (años)		Edad legal de pensión (años)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Uruguay	73,8	81,2	60	60
Colombia	74,1	79,7	62	57
Canadá	80,3	84,3	65	65
Chile	77,3	82,3	65	60
Ecuador	73,8	79,4	60	60
Venezuela	68,5	76,2	60	55
Paraguay	72,0	76,1	60	60
Argentina	72,9	79,7	65	60
Brasil	71,8	79,2	65	60
Estados Unidos	76,1	81,1	66	66
Perú	73,6	79,0	65	65
Bolivia	68,2	73,9	60	60
México	72,0	77,8	68	68

Fuente: Informes de países, Programas de Seguridad Social en todo el mundo: Las Américas, 2019. Asociación Internacional de Seguridad Social – AISS. 2019. Américas.

El contexto presentado anteriormente proporciona un trasfondo para situar el panorama actual de los programas de seguridad de ingresos que existen en América del Norte y del Sur. En la tabla 4.3 se muestran los principales programas adoptados por los países en cuestión, desglosados por tipo, considerando las modalidades de carácter contributivo y no contributivo. Los países se presentan en orden alfabético.

Los tipos de programas considerados se definen de la siguiente manera:

- Cuentas individuales de capitalización: los empleados y, en algunos casos, los empleadores, deben aportar un cierto porcentaje de las ganancias a una cuenta individual administrada por un administrador de fondos público o privado elegido por el empleado. El capital acumulado en la cuenta individual se utiliza para comprar una anualidad, hacer retiros periódicos o una combinación de los dos y se puede pagar en efectivo, con o sin límite de edad para disfrutar del saldo de aportes acumulados. El monto de la pensión se basa en el saldo de la contribución.

- Pensión relacionada con ingresos contributivos (seguro social): financiada con contribuciones fiscales sobre la nómina por parte de empleados, empleadores o ambos. El beneficio se vincula al valor de los salarios de cotización. El administrador es una entidad pública.

- Pensión contributiva de tasa fija: El monto de la pensión es independiente de los ingresos, pero puede variar según el tiempo de servicio, la residencia u otros factores. Se financia con contribuciones de impuestos sobre la nómina de empleados, empleadores o ambos.

- Pensión no contributiva (*means tested*): Pensión pagada a personas elegibles cuyos ingresos, activos o ambos, propios o familiares, están por debajo de ciertos límites. Por lo general, se financia con contribuciones del gobierno, sin contribuciones de empleadores o empleados.

- Pensión universal no contributiva: Pensión que se paga a las personas elegibles basada principalmente en la residencia (ciudadanía) y no en los ingresos o medios económicos. Por lo general, se financia con contribuciones del gobierno, sin contribuciones de empleadores o empleados.

Se observa que, en la actualidad, los países, además de sus sistemas contributivos, adoptan algún tipo de protección de ingresos no contributiva, como una forma de extender la seguridad de ingresos a todos los ciudadanos, lo que incluye países con economías más desarrolladas, como Estados Unidos y Canadá. Además, en varios sistemas contributivos, los gobiernos proporcionan una pensión mínima garantizada, en particular como complemento de los sistemas de cuentas individuales, en los que los saldos acumulados por el trabajador a menudo no son suficientes para sufragar una pensión.

La tabla 4.3 muestra que el estándar más utilizado por los países para brindar seguridad de ingresos a los ancianos incluye dos sistemas de pensiones:

a) uno, basado en el principio del seguro social contributivo, referenciado a las ganancias devengadas por el trabajador, financiado con los tributos pagados por los empleados, empresarios y, en su mayor parte, también por autónomos, cuya garantía para el pago de las prestaciones es la recaudación general del gobierno;

b) otro, basado en el reconocimiento de aportación insuficiente, referenciado en prueba de incapacidad de medios para proveer el mínimo de subsistencia, financiado con recursos de la

recaudación del gobierno general, con o sin partidas específicas de recaudación vinculadas a los gastos del programa.

TABLA 4.3 - PROGRAMAS OBLIGATORIOS DE SEGURIDAD DE INGRESOS PARA PERSONAS MAYORES POR PAÍS Y TIPO DE PROGRAMA

País	Contributivo		No Contributivo	
	Cuentas individuales	Relacionadas con ingresos / Tasa de contribución fija	Means Testing	Universal
Argentina		a X	X	
Bolivia	aX			X
Brasil		X	X	
Canadá		X	X	c X
Chile	X	X	X	
Colombia	b X	X	X	
Ecuador		X	X	
Estados Unidos		X	X	
México	b X	b X		X
Paraguay		X	X	
Perú	b X	X	X	
Uruguay	X	X	X	
Venezuela		X	X	

Fuente: Informes de países, Programas de Seguridad Social en todo el mundo: Las Américas, 2019. Asociación Internacional de Seguridad Social – AISS. 2019. Américas.

Notas:

- a. La fórmula de beneficios contiene un componente de tasa fija, así como un elemento basado en ingresos o años de cobertura.
- b. El gobierno proporciona una pensión mínima garantizada.
- c. La pensión universal se incrementa mediante un complemento sujeto a la prueba de ingresos.

De hecho, la tendencia en la región ha sido, en menor o mayor medida, ampliar las formas de seguridad del ingreso de las personas mayores, con el fin de responder a las necesidades de bienestar social, de acuerdo con la evolución del perfil demográfico de los países y las condiciones que acompañan a las políticas económicas y sociales.

Además, varios países adoptan ambos tipos de sistemas contributivos, combinando sistemas de asistencia social y Cuentas Individuales. En algunos países, hay un proceso de transición de un sistema a otro, con la prohibición de nuevos participantes, en particular para algunos sistemas de seguridad social. En otros, el sistema de Cuentas Individuales se creó como una alternativa para los nuevos integrantes del mercado laboral, permitiendo la migración de un sistema a otro. El hecho revela la búsqueda de nuevas estrategias de financiamiento de los sistemas de pensiones, ante los cambios en el perfil del mercado laboral y el reconocimiento de nuevas categorías, sumado a la necesidad de mantener el equilibrio fiscal ante las crecientes demandas de prestaciones sociales.

Sin embargo, como se verá en los siguientes apartados, orientados a atender los distintos programas adoptados por los países, las estrategias para atender las necesidades de seguridad del ingreso no necesariamente siguen una línea determinada por la evolución de los indicadores económicos y sociales del país, sino que son resultado de entendimientos políticos generados dentro de las clases dominantes en un momento histórico determinado.

Con base en este contexto y el relevo de los tipos de programas existentes en cada país, en los dos siguientes apartados se abordarán cuadros comparativos de los diferentes programas de seguridad social, detallando los regímenes contributivos y no contributivos por los principales elementos que los componen, es decir, los segmentos cubiertos, las calificaciones para acceder a los beneficios, las fuentes de financiamiento y las reglas para definir el valor de los beneficios.

4.1.2 - PROGRAMAS CONTRIBUTIVOS

4.1.2.1 — Segmentos de cobertura (ver Cuadro 1A - Anexo)

La edad del sistema de pensiones contributivas adoptado tiene una influencia predominante en la extensión de los beneficios relacionados con el empleo, ya que la cobertura de la seguridad social tiene momentos históricos específicos en cada país. Primero, por regla general, contempló a los funcionarios gubernamentales y al personal militar, para luego pasar a los trabajadores de la industria y el comercio y, finalmente, se extendió a la gran mayoría de los asalariados formales, consolidando los sistemas que existen hoy. Por ello, aún existen sistemas específicos para determinadas categorías profesionales y corporaciones, como legado de los orígenes de la seguridad social en cada país.

Más recientemente, los cambios en el perfil del mercado laboral también han propiciado la ampliación de los sistemas de pensiones para los autónomos, que junto a los asalariados figuran hoy como las categorías más integrales de los sistemas contributivos, presentes en las normativas nacionales. Dicha normativa se divide entre las que asignan una cotización obligatoria a ambas categorías y las que dejan a los autónomos como cotizantes voluntarios.

El aporte obligatorio para ambas categorías está presente en seis de los once países que cuentan con sistemas de pensiones (Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos). En otros cuatro países, solo los empleados asalariados formales se incluyen como obligatorios y la categoría de autónomos es cotizante voluntario. En los regímenes de Cuentas Individuales, de los seis países que la adoptan, en tres de ellos los autónomos están incluidos como voluntarios (Bolivia, Chile y Perú) y, en otros dos, son obligatorios junto a los empleados (México y Colombia).

Uruguay adopta una norma diferente, derivada de la reforma de su sistema de pensiones en 1956. Para los nacidos después de la reforma, la cotización es obligatoria para asalariados y autónomos. Sin embargo, siguió siendo voluntario para ambas categorías para los nacidos antes de esta fecha de referencia. Además, el país mantiene el sistema de Cuenta Individual, que es obligatorio para autónomos y otras categorías, como banca, militares y policías.

La mayoría de los países adoptan algún tipo de régimen especial obligatorio para ciertos tipos de categorías, cuyas actividades, según el juicio de cada país, se consideran especiales y reciben un tratamiento diferente. Dichas categorías pueden ser mineros, ferroviarios, estibadores, marineros, trabajadores agrícolas, banqueros, notarios, servidores públicos, docentes, militares, policías, jueces, diplomáticos, entre otros.

En algunos países se abren posibilidades de contribución voluntaria para segmentos no cubiertos por otros esquemas obligatorios, generalmente involucrando amas de casa, estudiantes, desempleados, trabajador familiar sin remuneración y otros que no tienen ingresos. Los países que

adoptan algún aporte voluntario de este tipo son Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

4.1.2.2 — Condiciones de Calificación (ver Cuadro 2A - Anexo)

En los sistemas de pensiones *earnings-related*, en general, las pensiones ordinarias siempre requieren una edad mínima y un número mínimo de aportes para acceder a la prestación. En los países en estudio, el requisito de edad más bajo es de 55 años para las mujeres, en Venezuela, y el más alto, de 68 años, para ambos sexos, en México. La mayoría de los países exigen una edad mínima de 65 años para los hombres o para ambos sexos y, cuando hay diferencia para la edad mínima de las mujeres, la reducción es de cinco años. Cabe señalar que, en el caso brasileño, los trabajadores rurales pueden jubilarse a los 60 años en el caso de los hombres y a los 55 años en el caso de las mujeres. Estos parámetros no se modificaron en la reforma de 2019.

El número mínimo de contribuciones al sistema de pensiones es bastante diferente, incluso para las pensiones ordinarias, que van desde solo un año en Canadá a más de 40 años en Ecuador (en caso de jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima). En algunos países, el tiempo mínimo de cotización también se establece en semanas. Existen varios tipos de titulaciones especiales destinadas a ampliar la cobertura de las pensiones a segmentos que no alcanzan los requisitos mínimos para acceder a las pensiones ordinarias. Existen otras modalidades especiales, que incluyen ocupaciones de riesgo, situaciones de desempleo y cotizaciones insuficientes, entre otras.

En los sistemas de Cuenta Individual, hay países que no exigen una edad mínima para acceder a las pensiones, como en los casos de Bolivia y Colombia. En tales casos, se requiere un saldo mínimo de cotizaciones para pagar un cierto porcentaje de los ingresos antes de la pensión. El requisito de edad mínima suele ser de 60 años o 65 años. El requisito de aportes en el sistema de Cuenta Individual puede establecerse en términos de un saldo mínimo en la cuenta, o simplemente otorgar acceso al saldo en la cuenta, sujeto al requisito de edad mínima. Existen formas especiales de acceso e inclusión en los sistemas de Cuenta Individual, siendo las más comunes la pensión anticipada (acceso con edad o cotización por debajo de los requisitos ordinarios), pensión garantizada (para personas con discapacidad) y liquidación de pensiones (pago único del saldo existente).

4.1.2.3 — Fuentes de Financiamiento (ver Cuadro 3A - Anexo)

El financiamiento de los programas de pensiones de jubilación tiene tres fuentes básicas de recursos:

- del trabajador (asalariados y autónomos), como porcentaje de los ingresos;
- del empleador, como porcentaje de la nómina; y
- el Gobierno, en forma de contribución.

Los porcentajes de contribución para cada segmento de contribuyentes varían ampliamente de un país a otro. En el sistema de pensiones contributivas, el porcentaje pagado por los empleadores puede ser el mismo que el pagado por los empleados, pero en la mayoría de estos sistemas, el empleador aporta una proporción mayor. La cotización de los autónomos puede ser la misma que se aplica a los empleados, pero en la mayoría de los casos suele ser un porcentaje mayor, con el fin de compensar la ausencia de cotización del empleador.

En países que tienen ambos sistemas contributivos, los porcentajes de contribución pueden ser los mismos para ambos sistemas. En algunos países, el sistema de Cuentas Individuales no prevé las contribuciones de los empleadores y la contribución de los trabajadores, asalariados y autónomos puede incluir una tarifa por gastos administrativos.

La contribución del gobierno, en la mayoría de los países, va más allá de los porcentajes de nómina de sus servidores. Muchos gobiernos brindan apoyo financiero para fines específicos, como el costo de administración, la compensación de déficits o costos relacionados con la transición o transferencia de activos entre ambos sistemas contributivos. En varios países, los gobiernos apoyan subsidios que reducen, o incluso, en algunos casos, suprimen las contribuciones de los empleados de menores ingresos, financiando sus beneficios integralmente con sus ingresos.

4.1.2.4 — Beneficios otorgados (ver Cuadro 4A - Anexo)

En los sistemas de pensiones, el beneficio de vejez en la mayoría de los países es un pago mensual, cuyo valor es relacionado con el salario recibido antes de la pensión. El cálculo de la pensión se basa, por regla general, en el ingreso medio, considerando las ganancias brutas, en algunos casos, o las ganancias netas, en otros. Las reglas de cálculo tienen en cuenta aspectos como la actualización monetaria, los períodos no contributivos y los bajos salarios al inicio de la vida laboral. En algunos países, los sistemas de pensiones solo consideran los últimos años de cotización, pero tal regla no tiene sentido desde un punto de vista actuarial. En la mayoría de los sistemas contributivos, el monto del beneficio representa un porcentaje de los salarios de contribución, complementado con un aumento porcentual por cada año de contribución. En varios países, el valor de la pensión otorgada en relación con los salarios de cotización se fija en una proporción más alta para los rangos salariales más bajos o muy bajos. Prácticamente en todos los sistemas contributivos existe un monto máximo para el beneficio, definido como un porcentaje de las ganancias o como un monto fijo en efectivo.

4.1.3 – PROGRAMAS NO CONTRIBUTIVOS

4.1.3.1 — Segmentos de Cobertura (ver Cuadro 5^a – Anexo)

Los programas basados en *means testing* se enfocan en la población desfavorecida, caracterizada por una capacidad contributiva insuficiente. De los trece países analizados, once adoptan este tipo de programas, como forma de promover la inclusión social de segmentos que no gozan de la protección de programas contributivos (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

La mayoría de estos programas cubren todo el universo de poblaciones pobres que residen en el país. El sistema universal de pensiones no contributivas, caracterizado por ofrecer acceso a salarios mínimos, de igual valor, para residentes en el país, sin necesidad de prueba de necesidad, es adoptado por Bolivia, México y Canadá, en este último también brindando acceso *means testing*, con el fin de ampliar las formas de protección de ingresos a la población anciana.

4.1.3.2 — Condiciones de calificación (ver Cuadro 6A - Anexo)

En la gran mayoría de los países, la edad mínima para acceder a la pensión por falta de medios es de 65 años. Además de la edad, la prueba de ingresos común a todos los programas se refiere a un límite de ingresos determinado, considerado insuficiente para cubrir la propia subsistencia. Por regla general, además de los ingresos monetarios propios, también existen otros medios de acceso al poder adquisitivo, como ingresos familiares, tipo de vivienda, propiedad, valor de los gastos incurridos y percepción de otros beneficios. En muchos países, además de la prueba de necesidad, también se requiere una cierta cantidad de tiempo de residencia en el país.

Los programas de renta universal tienden a ser menos estrictos en cuanto al acceso a las pensiones. Los requisitos básicos se limitan a la edad mínima y un período mínimo de residencia en el país.

4.1.3.3 — Fuentes de Financiamiento (ver Cuadro 7A - Anexo)

Para todos los programas no contributivos de los países aquí considerados, los respectivos gobiernos son responsables de proveer la fuente de financiamiento con los ingresos provenientes de la recaudación. En algunos países, estos recursos están vinculados a ingresos específicos, como es el caso de Bolivia, cuya pensión universal se financia con impuestos a los hidrocarburos y dividendos de empresas públicas. En Colombia, el gobierno central incentiva la participación de las administraciones locales en el costo de estas pensiones, como una forma de incrementar el valor de los beneficios.

4.1.3.4 — Beneficios otorgados (ver Cuadro 8A - Anexo)

Las pensiones por falta de medios se definen de diferentes maneras. Algunos países establecen un cierto porcentaje de las pensiones mínimas pagadas en régimen contributivo o un porcentaje o monto total del salario mínimo establecido para el mercado laboral (Argentina, Paraguay, Brasil y Venezuela).

Para buena parte de los programas, se define un valor monetario fijo o variable, dependiendo de ciertas condiciones, hasta cierto límite (Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú, Uruguay). En el caso de Estados Unidos, el monto se incrementa si la prestación se paga a una pareja.

Los beneficios universales también se pagan de manera diferente. En Bolivia, esto se realiza mediante el pago anual de una cantidad monetaria fija. En Canadá, el monto se calcula como un porcentaje de la pensión máxima por cada año de residencia en el país, hasta un máximo de 40 años. En México, se paga una cantidad monetaria fija cada dos meses.

4.1.4 - CONSIDERACIONES FINALES PANORAMA SINTÉTICO

La consolidación de la información sobre las distintas estrategias para brindar seguridad de ingresos a las personas mayores en los países latinoamericanos está orientada por el objetivo de promover la discusión y evaluación de los mejores caminos para los programas de seguridad social en la región. El intercambio de experiencias a través de información y datos comparativos tiende a aportar importantes elementos de evaluación, ya sea encontrando similitudes o conociendo diferentes y fructíferas soluciones para afrontar los retos actuales.

Dichos desafíos afectan a todos los países de la región, sea por los retrocesos provocados por crisis y problemas estructurales, o por las transformaciones derivadas de las innovaciones tecnológicas que afectan el mercado laboral en todos los países del mundo.

Desde una perspectiva regional, los principales temas a abordar en los países de América Latina son la persistencia de alta informalidad, el rápido e intenso envejecimiento de la población, bajos niveles salariales y los contingentes significativos de personas en situación de pobreza. Todos estos factores conducen a restricciones en la capacidad contributiva de los ciudadanos, al tiempo que aumentan la demanda de prestaciones de la seguridad social en su conjunto (incluso asistencial o no contributiva). Estas presiones se combinan con restricciones fiscales que limitan el poder del estado para actuar y proteger.

4.2 - Impacto Fiscal de la demografía en la seguridad social en América Latina y el Caribe y Brasil

El documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), producido por DANG, ANTOLÍN y OXLEY (2001) tuvo como objetivo presentar proyecciones del impacto fiscal del proceso de envejecimiento en la seguridad social en el período 2000 a 2050, centrándose en varios países. En el trabajo mencionado, en el llamado “gasto en pensiones de vejez”, que puede entenderse como el gasto previsional asociado a las pensiones para ancianos, se tuvieron en cuenta los gastos de jubilación, incluidos los beneficios anticipados, así como las pensiones de supervivientes (pensiones a dependientes por fallecimiento de los asegurados) y las prestaciones de asistencia social no contributivas.

Con este alcance, en el año 2000, para un grupo de 21 países de la OCDE, se alcanzó una estimación de gasto promedio en seguridad social a nivel del 7% del PIB. Sin embargo, se observó una gran dispersión en relación con esta media, con porcentajes que varían desde el 2,1% en Corea y el 3% en Australia, hasta un máximo del 14,2%, en Italia.

Con base en el mismo modelo simplificado utilizado más adelante en este estudio, la estimación es que el gasto en pensiones para estos países debería aumentar, en promedio, en 3,4 puntos porcentuales del PIB en el período 2000 a 2050. Sin embargo, el efecto directo de la demografía (o el empeoramiento de la tasa de dependencia) supondría un aumento medio de 5,2 puntos porcentuales del PIB, un movimiento facilitado por cambios en la tasa de empleo y por la disminución de la relación entre el beneficio y la productividad medios (lo que refleja las reformas realizadas en algunos de estos países).

Sin embargo, según la OCDE (2015), gracias a una amplia gama de reformas llevadas a cabo en los 34 países de la OCDE desde 2009, el gasto público en pensiones debería pasar del nivel medio actual del 9% del PIB al 10,1% en 2050, también por debajo de la estimación anterior que fue del 12% del PIB. La proyección actualizada para 2060 es un gasto de 11,3% del PIB, en promedio, en la región.

Un punto a destacar es que el modelo utilizado permite desagregar la variación del gasto como porcentaje del PIB en cuatro componentes: demografía; mercado de trabajo; criterio de elegibilidad y relación entre beneficio y productividad. De manera muy sintética, el modelo utilizado para proyectar el gasto con pensiones como proporción del PIB, ya con los ajustes para su aplicación, se presenta en la ecuación 1, a continuación:

$$(1) DP = (NB / E) * (BM / PM);$$

Donde:

DP = Gastos con pensiones como porcentaje del PIB;

NB = Número de Beneficiarios (Jubilaciones y Pensiones);

E = Número de empleados/ocupados;

BM = Monto de beneficio promedio;

PM = Productividad promedio de los empleados/ocupados.

La primera parte de la ecuación, es decir, la relación entre beneficiarios y ocupados, se puede descomponer como razón de dependencia, inversa a la tasa de empleo y la relación entre beneficiarios y empleo, de la siguiente manera:

$$(2) DP = (POP 65 + / POP20-64) * (POP 20-64 / E) * (NB / POP 65+) * (BM / PM);$$

$$(3) DP = DEP * EMPR * ELEGIB * BENEFE.$$

El primer término, DEP, reflejaría el impacto de la demografía por la proporción de la población de 65 años y más con respecto a la población de 20 a 64 años. Si bien estos grupos de edad no son los tradicionalmente utilizados para el cálculo de las razones de dependencia, que generalmente relacionan a la población de 15 a 64 años con la de 65 y más años, el uso del grupo de edad de 20 a 64 años, se justifica teniendo en cuenta que existe una tendencia expresiva y relevante de caída de la tasa de participación en el mercado laboral de las personas de 15 a 19 años.

El segundo término reflejaría las condiciones en el mercado laboral, tomado como la inversa del nivel de empleo. Sin embargo, cabe señalar que la demografía también puede incidir en este término, ya que existen diferencias en la participación y nivel de ocupación para distintos grupos de edad, de tal manera que el cambio demográfico tiene un efecto indirecto sobre el nivel de ocupación agregado. De hecho, con el proceso de envejecimiento, existe una tendencia a disminuir la proporción de población en Edad Activa (PIA) y Económicamente Activa (PEA) sobre el total, por lo que el envejecimiento tiende a producir efectos negativos sobre el crecimiento económico. Por este motivo, la tendencia a incrementar el gasto en Seguridad Social / Pensiones como porcentaje del

PIB se deriva de la combinación de un efecto expansivo sobre el gasto por un lado y, por otro lado, de posibles efectos negativos sobre el crecimiento del PIB.

El tercer término tiende a reflejar los criterios de elegibilidad, en la medida en que relaciona el número de beneficiarios de las pensiones con la población total de 65 años o más. Evidentemente, un mayor endurecimiento de los criterios de elegibilidad, como el aumento de la edad de jubilación, tiende a reducir esta relación.

Finalmente, el último término indica que cuanto mayores son las ganancias de productividad de los asalariados/ocupados con relación a los incrementos en el valor promedio de las prestaciones, mayor es la tendencia a reducir el gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Con esta relación, es claro que las reglas que transfieren plenamente las ganancias de productividad a los jubilados terminan eliminando estas ganancias referidas como un mecanismo de ajuste o como una herramienta para mitigar el riesgo de sostenibilidad generado por la demografía.

Esta relación también nos permite inferir que las ganancias de productividad que no se transmiten o solo se transmiten parcialmente a los beneficiarios de pensiones tienden a aliviar la presión fiscal resultante del envejecimiento de la población. Sin embargo, dado que las ganancias de productividad tienden a incorporarse a los salarios y que los beneficios se calculan, en general, como un promedio de los salarios, tiende a haber impactos de las ganancias de productividad sobre el valor de los beneficios, es decir, no se debe tratar la relación entre estas variables como si fueran independientes entre sí. Sin embargo, está claro que los cambios en las reglas para calcular el valor de los beneficios y la indexación pueden afectar esta relación.

Clements, Dybczak, Gaspar, Gupta y Soto (2015), en una nota de debate del personal técnico del FMI, utilizan un modelo similar al utilizado por Dang, Antolín y Oxley (2001). Según este estudio del FMI, el gasto en pensiones en relación con el PIB depende de cuatro factores principales: la generosidad del beneficio (beneficio medio en relación con el PIB por trabajador); la cobertura (número de beneficiarios para la población mayor de 65 años); la inversa de la tasa de participación de la fuerza laboral y el envejecimiento, representado por la relación de dependencia de las personas mayores. Por tanto, es básicamente el mismo modelo que en la ecuación 1 y 2.

Incluso, asumiendo algunas limitaciones del modelo, en el sentido de que las variables no son totalmente independientes (el envejecimiento puede afectar la tasa de empleo y la productividad media), los autores argumentan que este modelo simplificado es útil para ilustrar los efectos potenciales del envejecimiento de la población en el gasto

de la seguridad social y de los sistemas de pensiones. Con base en este modelo sintético, las proyecciones indican que el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los países más desarrollados debería crecer en un promedio no ponderado del 9,6% en 2015 al 11,5% en 2100, y en los menos desarrollados, del 2,6% al 7,6%, en el mismo período.

Otro estudio que también utiliza un modelo similar es la publicación “Informe sobre el envejecimiento 2015 - Proyecciones económicas y presupuestarias para los 28 Estados miembros de la UE (2013-2060)”, de la Unión Europea, más concretamente de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros del Comisión Europea. Según ese estudio, de forma aislada, la tasa de dependencia de las personas mayores tendería a aumentar el gasto público en pensiones como proporción del PIB en aproximadamente 7,2 puntos porcentuales en el período entre 2013 y 2060.

Este fuerte efecto, sin embargo, no daría lugar a un mayor incremento del gasto efectivo porque se vería mitigado por los efectos de las reformas sobre otros factores: cobertura o criterios de elegibilidad, valor medio de la prestación con relación al ingreso medio (reflejando tanto la tasa de reposición inicial respecto a la indexación de beneficios); y efectos del mercado laboral. El efecto de la demografía (tomado simplemente como la tasa de dependencia) sería más significativo en el período de 2013 a 2040, pero su peso sería diferente entre los países de la Unión Europea, variando del 2.6% al 12.4% en términos de impactos incrementales del gasto en seguridad social como porcentaje del PIB, entre 2013 y 2060.

Este modelo también fue utilizado por Costanzi y Ansiliero (2017) para analizar la tendencia a largo plazo del gasto en pensiones en Brasil. En la simulación realizada por los autores, el gasto en pensiones, incluyendo el RGPS y los funcionarios públicos vinculados a regímenes propios de pensiones, crecería al nivel del 24,7% del PIB, en 2100, para el caso brasileño.

Siguiendo estas líneas, el modelo simplificado utilizado en este estudio, fuertemente inspirado en el trabajo de Dang, Antolín y Oxley (2001) para la OCDE, permite evaluar, de manera más general, cuál será el impacto del envejecimiento de la población en los gastos de pensiones como porcentaje del PIB en la región de América Latina y el Caribe. En general, la estimación se realizó de la siguiente manera:

a) La relación entre la población de 20 a 64 años y la de 65 y más años se obtuvo a partir de la proyección de población del organismo de la ONU (2019), más concretamente la revisión realizada en 2019 y utilizando la proyección media hasta 2100;

b) La proporción de beneficiarios actuales (razón entre beneficiarios y población de 65 y más años) se estimó con base en información de la Organización Internacional del Trabajo (2017), mas específicamente a partir del Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019, donde se señala que el porcentaje de personas que superan la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez en América Latina y el Caribe sería de 70,8%²⁸ (considerando pensiones contributivas y no contributivas), sin considerar la necesidad de incrementar la cobertura. El aumento de la cobertura, en particular, a través de las pensiones no contributivas, tiende a incrementar el gasto en pensiones en términos de PIB. A nivel mundial, el 68 % de las personas que superan la edad de jubilación perciben pensiones contributivas o no contributivas (OIT 2017), con la cobertura más baja en África, en los Estados Árabes y en Asia. América Latina y el Caribe tienen un promedio ligeramente superior al promedio mundial, pero muy por debajo del que prevalece en América del Norte y Europa. El total de cotizantes activos a regímenes de pensiones como porcentaje de la fuerza de trabajo es aún más reducido, alcanza el 40,4% en la región de América Latina y el Caribe (OIT 2017²⁹). Como señala la OIT (2017), la tasa de cobertura de los cotizantes ofrece una idea de la proporción de la población en edad de trabajar (o de la fuerza de trabajo) que en el futuro dispondrá de una pensión contributiva basada en su esfuerzo contributivo actual. Esta medida no contempla las pensiones no contributivas, pero es un indicio importante relativo a los niveles de cobertura futuros, teniendo en cuenta que los niveles de las prestaciones de los regímenes de pensiones contributivas suelen ser superiores a los de los regímenes de pensiones no contributivas. A nivel mundial, casi una cuarta parte de la población en edad de trabajar (el 24,9%) cotiza en regímenes de pensiones, pero con importantes variaciones regionales, desde el 6,3 % en el África Subsahariana hasta el 76,2% en América del Norte;

c) La razón inversa de la relación laboral se estimó con base tasa de ocupación promedio observada en el período de 2008 a 2018, como se muestra en el Panorama Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT de 20 (20), de 57,8%³⁰. Obviamente, los incrementos en esta tasa de ocupación tienden a reducir el gasto en pensiones en % del PIB y, en este sentido, las políticas que apuntan a incrementar esta tasa de ocupación son fundamentales en el balance financiero de medio y largo plazo de los sistemas de pensiones de la región. Sin embargo, dada la dificultad para predecir cómo se comportará

28 Gráfico 4.3, OIT (2017), página 88.

29 Gráfico 4.4, OIT (2017), página 89.

30 Cuadro 2.1, OIT (2019), página 36.

este indicador, en particular, hasta 2100, la proyección se hará con este indicador fijo al valor observado en el período de 2008 a 2018. Posteriormente, se realizarán simulaciones de cómo las variaciones de este indicador modifican el comportamiento del gasto a medio y largo plazo;

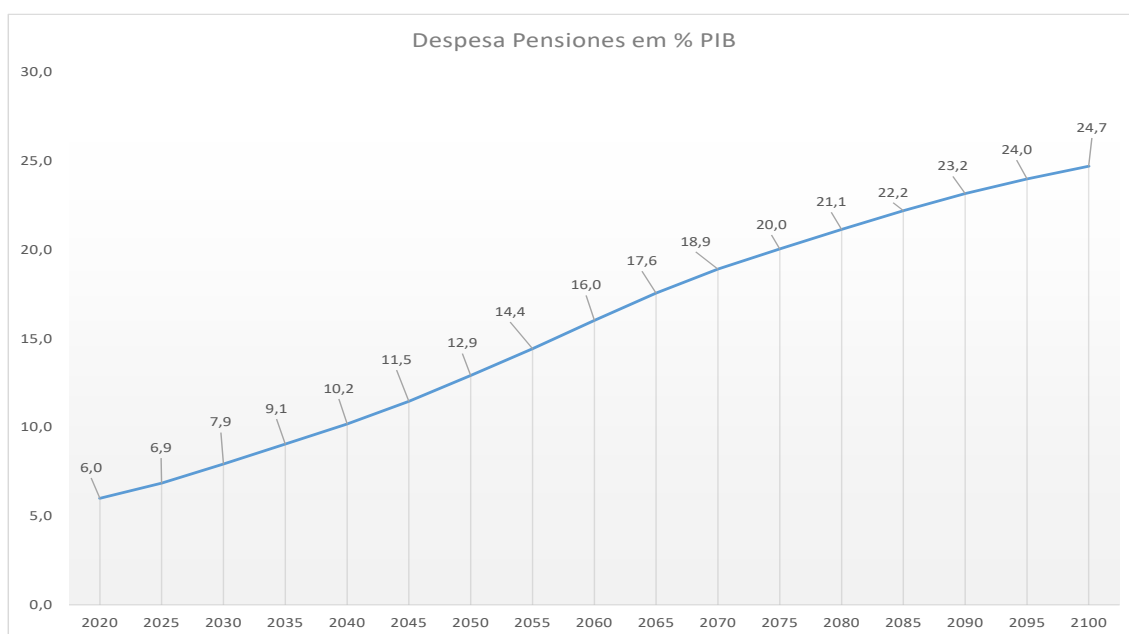
d) Para la relación entre la productividad promedia y el valor promedio de las pensiones, fue necesario estimar a partir de diferentes fuentes de datos, dada la dificultad de obtener los datos calculados directamente por cualquier fuente. Fue necesario hacer una estimación a partir de diferentes fuentes de datos, dada la dificultad de obtener los datos calculados directamente por cualquier fuente. En primer lugar, el PIB de América Latina y El Caribe se obtuvo a partir de datos de la CEPAL y, considerando, el gasto público (excluida la salud) en protección social en relación con las pensiones y otras prestaciones para las personas que superan la edad legal de jubilación (porcentaje del PIB) de 6% del PIB según OIT (2017)³¹, así como la información de cobertura del 70,8% para estimar la prestación promedio. La productividad media se estimó con base en el valor del PIB de la CEPAL y una estimación de ocupados con base en la tasa de ocupación. Aun reconociendo las dificultades para estimar este indicador, en la práctica sirve como parámetro para el escenario base, pero, por otra parte, sería muy difícil predecir el comportamiento de este indicador hasta el año 2100. Sin embargo, se realizarán simulaciones de variaciones de este indicador en el comportamiento a largo plazo del gasto en pensiones. También termina siendo una medida de la tasa de reemplazo del sistema de pensiones, que, si bien tiene un nivel alto en algunos países de la región, también es bajo en otros países, especialmente si también se consideran los beneficios no contributivos.

Utilizando la metodología antes mencionada, llegamos a una estimación del gasto en pensiones, como porcentaje del PIB, del 6%, en 2020, para América Latina y el Caribe. Cualquiera que sea la estimación que se considere, se puede decir que existe una buena adherencia a la estimación realizada por el modelo simplificado utilizado en este estudio. Como se puede observar en el Gráfico 4.1 y la Tabla 5A (anexo), debido a la demografía (más precisamente, el empeoramiento de la tasa de dependencia de las personas mayores), existe una tendencia a que haya un crecimiento significativo del gasto en pensiones como porcentaje del PIB en el período de 2020 a 2100, manteniendo constantes los otros componentes del modelo de proyección.

³¹ Gráfico 4.4, OIT (2017), página 94.

Según las simulaciones, el gasto pasaría del 6% en 2015 al 24,7% del PIB en 2100. Independientemente del grado de precisión de las estimaciones, incluso teniendo en cuenta el margen de error de la proyección demográfica y de las simplificaciones empleadas en la modelización, la tendencia, si se mantienen las reglas vigentes, es de un aumento significativo del gasto en seguridad social en el período 2015-2100, con un crecimiento estimado en 18,7 puntos porcentuales del PIB. La demografía - más específicamente, el envejecimiento de la población - sería el principal factor de presión sobre el gasto y, por tanto, sobre el financiamiento de la protección social de las personas mayores en la región, aún sin considerar que los gastos en los servicios de salud y asistencia, que también tienden a verse afectados por el proceso de envejecimiento. Un indicio claro en este sentido sería el agravamiento de la tasa de dependencia de las personas mayores, considerada como el número de personas de 20 a 64 años por cada persona de 65 años o más.

Gráfico 4.1 - Evolución estimada del gasto con Pensiones como% del PIB en el período de 2020 a 2100 – América Latina y el Caribe



Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

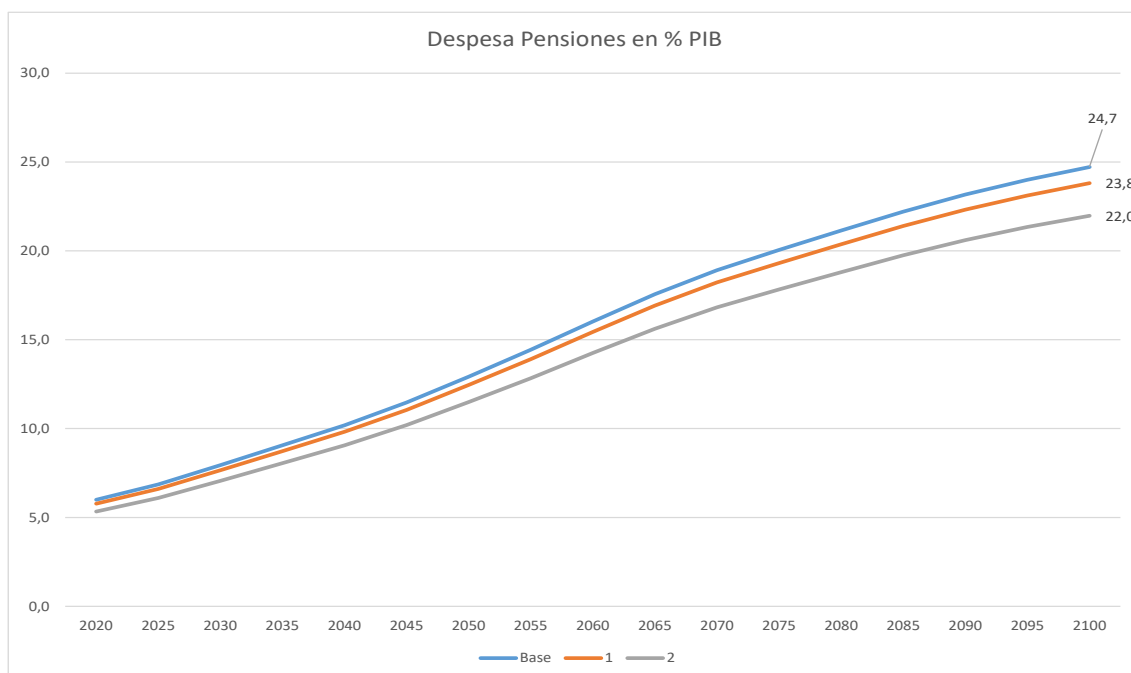
Una mayor presión sobre el financiamiento de las pensiones en América Latina y el Caribe en las próximas décadas y en el largo plazo parece inevitable, perspectiva que requiere el fortalecimiento institucional de la financiación de la seguridad social en la

región. Un ejemplo interesante sería el caso de Brasil, donde una estructura de financiamiento diversificada y amplia para la seguridad social está garantizada en la propia constitución. El establecimiento de un marco de financiación en las respectivas constituciones puede fortalecer institucionalmente la asistencia económica de los sistemas de protección social y evitaría que la presión derivada del envejecimiento sea exclusivamente sobre el gasto, aunque estos ajustes suelen ser inevitables. Sobre todo, es importante garantizar un marco legal de ingresos y gastos que garantice, al menos, que la seguridad social cumpla su papel de combate a la pobreza de las personas que han perdido la capacidad de generar ingresos, sea por incapacidad laboral temporal o permanente, desempleo o, incluso, por tener ingresos laborales insuficientes, pero principalmente para garantizar la lucha contra la pobreza de la población anciana.

Ahora, también es necesario simular el impacto que pueden generar los cambios en otros indicadores para mitigar o aumentar la presión que aparecerá a causa de la demografía. Una primera alternativa es aumentar la tasa de ocupación. El Gráfico 4.2 y la Tabla 5A (anexo) muestran, además del escenario base, otros dos escenarios con una tasa de ocupación del 60% (escenario 1) y del 65% (escenario 2). Como se muestra, en el escenario base, con una tasa de ocupación del 57,8%, el gasto en pensiones alcanzaría el 24,7% del PIB en 2100. Con mayores tasas de ocupación, en torno al 60% y el 65%, el gasto se reduciría, respectivamente, al 23,8% y el 22,0% del PIB. Por tanto, estos datos dejan claro que el aumento de la tasa de ocupación, se produce reduciendo las tasas de paro, pero también reduciendo la inactividad económica, son objetivos que se deben perseguir para asegurar una mayor sostenibilidad en el medio y largo plazo de los sistemas de pensiones en la región de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el aumento en la tasa de ocupación puede tener impactos en la cobertura en el futuro, ya que no son independientes. Estos posibles impactos no se consideraron en la simulación porque son difíciles de estimar o predecir. Sin embargo, dado que incluso las personas que no pueden ingresar al mercado laboral formal o cotizar al sistema de pensiones contributivas deben recibir beneficios de pensiones no contributivas, el aumento del empleo formal parece ser fundamental para mejorar el financiamiento del sistema de seguridad social.

Gráfico 4.2 - Evolución estimada del gasto con Pensiones como% del PIB en el período de 2020 a 2100 – América Latina y el Caribe

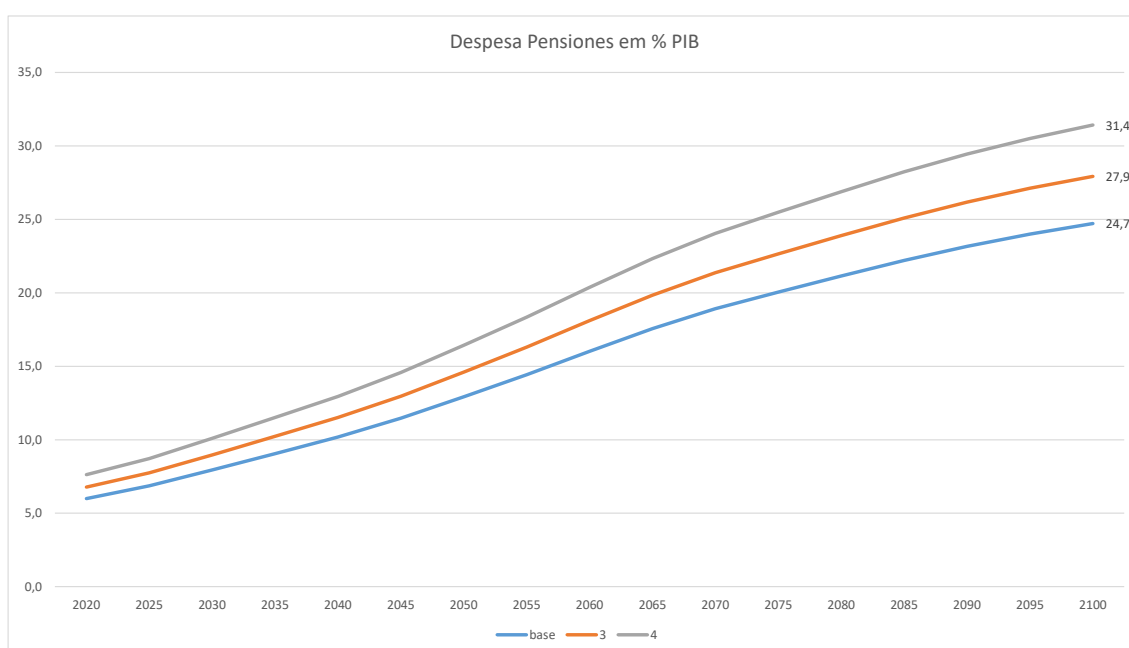


Fuente: elaborado por el autor con base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

Otro indicador que tiende a afectar el gasto en pensiones en el largo plazo es la cobertura, sea contributiva o no contributiva. Evidentemente, lo ideal es que la cobertura sea lo más amplia posible, pero este objetivo implica, ceteris paribus, un mayor compromiso de recursos para lograr este deseable y recomendable objetivo. Con escenarios de cobertura del 80% y el 90% (escenarios 3 y 4, respectivamente), y no del 70,8%, el gasto en pensiones en el PIB aumenta con respecto al escenario base, del 24,7% del PIB, en 2100, a respectivamente, el 27,9% y el 31,4% del PIB (gráfico 4.3 y tabla 5A). Evidentemente, incrementar la cobertura es un objetivo fundamental a perseguir. Sin embargo, existe un impacto financiero, especialmente si el aumento se produce a través de beneficios no contributivos. Desde el punto de vista de las finanzas públicas intertemporales, lo ideal es que el aumento de la cobertura se dé a través del crecimiento de la cobertura contributiva y la reducción de la informalidad en el mercado laboral. En cualquier caso, debe quedar claro que los aumentos de la población activa que cotiza al sistema de pensiones incrementarán, en el futuro, la cobertura de las personas mayores. Estos dos indicadores no son independientes en el tiempo.

También debe quedar claro que el aumento de la protección formal para los trabajadores activos si, por un lado, tiene impactos positivos en la recaudación, también puede tener efectos en la evolución del gasto, porque existen diferencias en la protección contributiva, que, en general, abarca varios riesgos, como la incapacidad temporal, entre otros, que pueden no estar asegurados en garantías no contributivas. En cualquier caso, parece claro que lo ideal es que el aumento de la cobertura se persiga, idealmente, reduciendo la informalidad en el mercado laboral.

Gráfico 4.3 - Evolución estimada del gasto con Pensiones como% del PIB en el período de 2020 a 2100 – América Latina y el Caribe

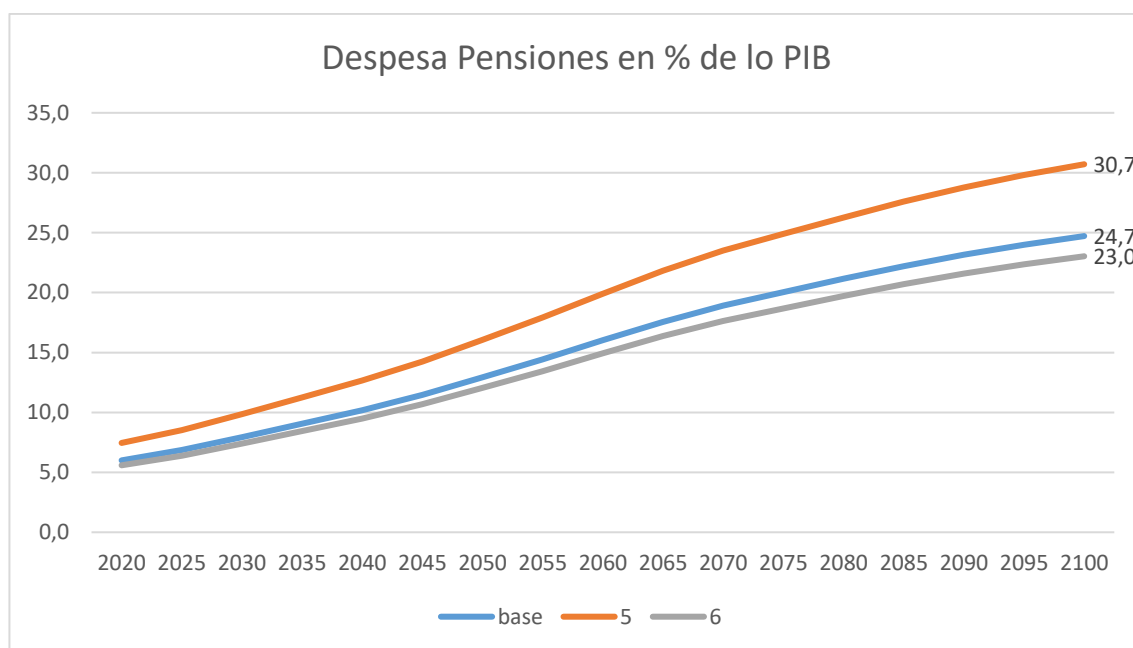


Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

La evolución a medio y largo plazo también depende de la tasa de reemplazo, que en este modelo se calcula como el cociente entre el beneficio promedio del sistema de pensiones en relación con la productividad promedio de los trabajadores ocupados. Evidentemente, los incrementos en la tasa de reemplazo tienden a generar aumentos en el gasto. Por otro lado, los aumentos de productividad, que no se traspasan íntegramente a los beneficiarios, conducen a una reducción del nivel de gasto a medio y largo plazo. Las ganancias de productividad que se transmiten por completo no generan un alivio financiero para el sistema de pensiones. Lo ideal, para conciliar protección y sostenibilidad, sería tener ganancias significativas en productividad, pero sin traspasarlas

por completo o íntegramente a los beneficiarios. El escenario base se realizó con una razón BM / PM cercana a 1/3 (32,2%). Con un aumento de esta relación al 40% y una disminución al 30% (escenarios 5 y 6, respectivamente), el gasto, en 2100, se desplazaría con respecto al escenario base (24,7% del PIB) a, respectivamente, 30,7% y 23% (gráfico 4.4 y tabla 5A en el anexo).

Gráfico 4.4 - Evolución estimada del gasto en Pensiones como% del PIB en el período de 2020 a 2100 – América Latina y el Caribe



Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

Por supuesto, las proyecciones hasta el año 2100 están marcadas por una alta incertidumbre y, por lo tanto, deben considerarse con mucha cautela. Sin embargo, es fundamental desde el punto de vista de la planificación de las políticas públicas intentar predecir o estimar las principales tendencias. En este contexto, tratar de evaluar los impactos de la tendencia estructural del envejecimiento de la población es fundamental. Si bien la pandemia de COVID está, en este mismo momento, teniendo impactos significativos en la esperanza de vida de la población, especialmente en la supervivencia de la población anciana, existen razones para creer que este impacto negativo será transitorio y, tan pronto la pandemia sea controlada o superada, mediante el avance de la vacunación, será posible retomar la tendencia estructural de aumento de la esperanza de

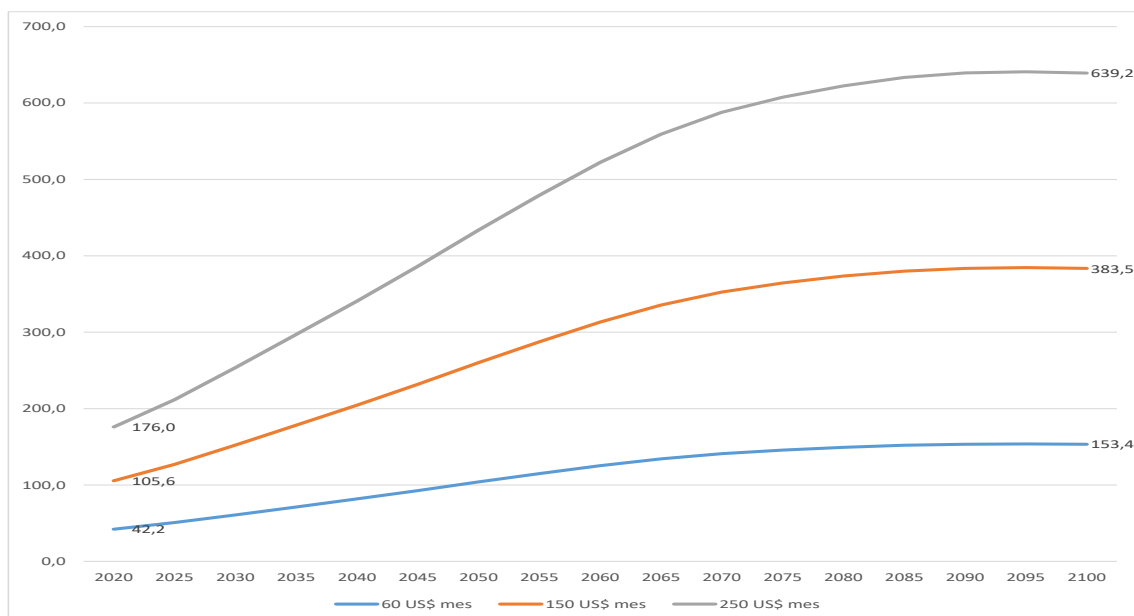
vida. En cualquier caso, la pandemia de COVID deja claro que estas proyecciones están marcadas por un alto grado de incertidumbre y, por ello, deben analizarse con cautela.

Con el rápido e intenso proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe, tanto el volumen absoluto de recursos, como el monto per cápita por trabajador económicamente activo deben crecer significativamente para garantizar la lucha contra la pobreza en la región en el período 2020-2100. Considerando solo 3 escenarios que garanticen un ingreso mínimo para los adultos mayores en la región de América Latina y el Caribe de 60, 150 y 250 dólares mensuales, el volumen de recursos, en términos absolutos, crecería significativamente en el período de 2020 a 2100, ldado el fuerte aumento de este grupo poblacional (gráfico 4.5).

Para un escenario que garantice 2 dólares diarios por cada anciano de 65 y más años, es decir, 60 dólares mensuales, que es una línea que se puede considerar de extrema pobreza, habría que incrementar la cantidad de recursos necesarios. en US \$ 42,2 mil millones en 2020 a US \$ 154 mil millones en el año 2020. Para garantizar un volumen de US \$ 250 mensuales, en esta misma comparación, la cantidad de recursos que serían necesarios se eleva de US \$ 176 mil millones de dólares a US \$ 639,2 mil millones en el año 2100. De manera simplificada, el volumen de recursos necesarios para garantizar un cierto nivel de renta básica se multiplicará por 3,6 veces entre 2020 y 2100.

Debe quedar claro que el monto de ahorro requerido para garantizar la seguridad de ingresos de la población anciana en la región de América Latina y el Caribe crecerá significativamente en las próximas décadas. Para hacer frente a esta mayor necesidad de ahorro, es fundamental tanto incrementar la productividad de los trabajadores activos como buscar incrementar el ahorro de los trabajadores a lo largo de su período económicamente activo. Los bajos niveles de ingresos y productividad de la región, asociados a una mala distribución de la renta, tienden a dificultar la acumulación de ahorros en la etapa productiva de los trabajadores. Sin embargo, este aumento de la necesidad de ahorro, sin acumulación previa, puede suponer un gran peso para las generaciones futuras.

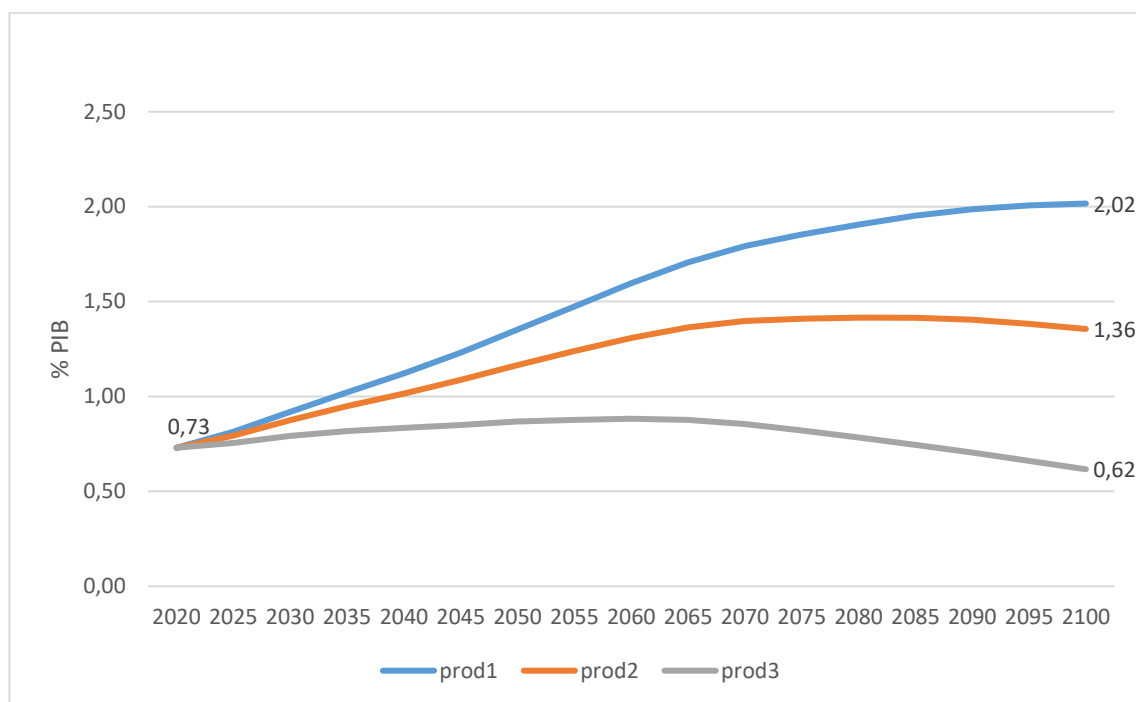
Gráfico 4.5 - Volumen de recursos necesarios para garantizar la renta mínima Personas mayores de 65 años y más América Latina y el Caribe en miles de millones de dólares 2020 – 2100



Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU

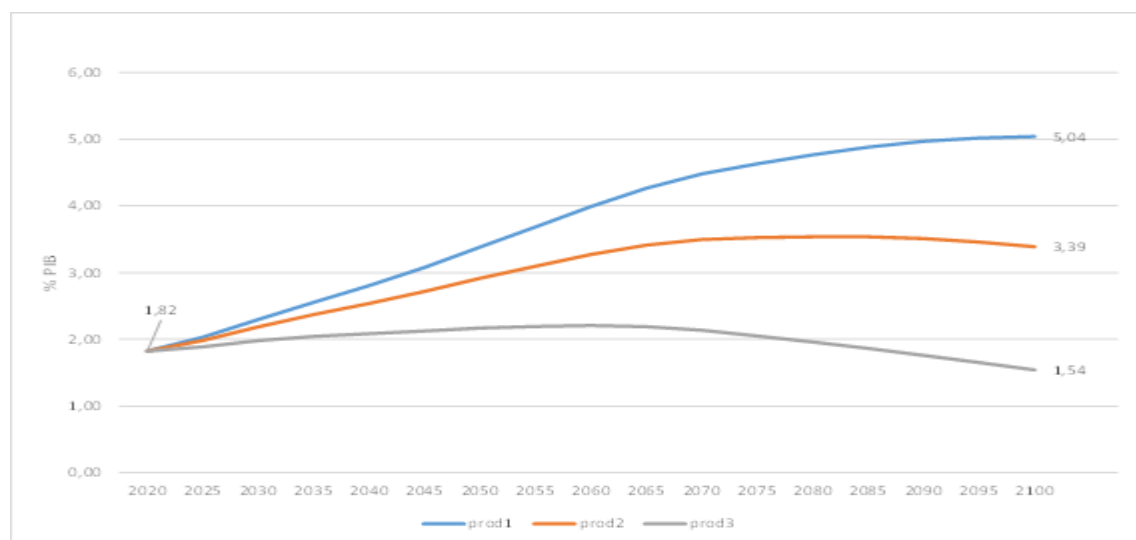
Además del problema del creciente volumen de recursos necesarios para garantizar la seguridad de ingresos mínimos para una población anciana en fuerte expansión, esta situación tiende a agravarse, ya que la población en edad activa, o económicamente activa, tiende a crecer a un ritmo menos acelerado o, incluso, llegando a disminuir, debido a la dinámica demográfica de la región. La población de 20 a 64 años en América Latina y el Caribe comenzaría a caer desde finales de la década de 2040 hasta 2100. En base a esta combinación, el escenario más probable es que los recursos necesarios para garantizar la seguridad de un ingreso mínimo para la población anciana comiencen a crecer significativamente en el período de 2020 a 2100. Este crecimiento dependerá del comportamiento de la productividad. Exactamente, para arrojar luz en este sentido, se estimaron tres escenarios de comportamiento del PIB, según el aumento de la productividad (0,5% anual, 1% anual y 2% anual) y la posible evolución del volumen de recursos necesarios para garantizar un ingreso mínimo para la población (US \$ 60 por mes, US \$ 150 por mes y US \$ 250 por mes) en el PIB (gráficos 4.6, 4.7 y 4.8).

**Gráfico 4.6 - Volumen de recursos necesarios para garantizar la renta mínima Personas mayores de 65 años y más América Latina y el Caribe en % PIB
2020 – 2100 ingreso mínimo de \$ 60 por mes**



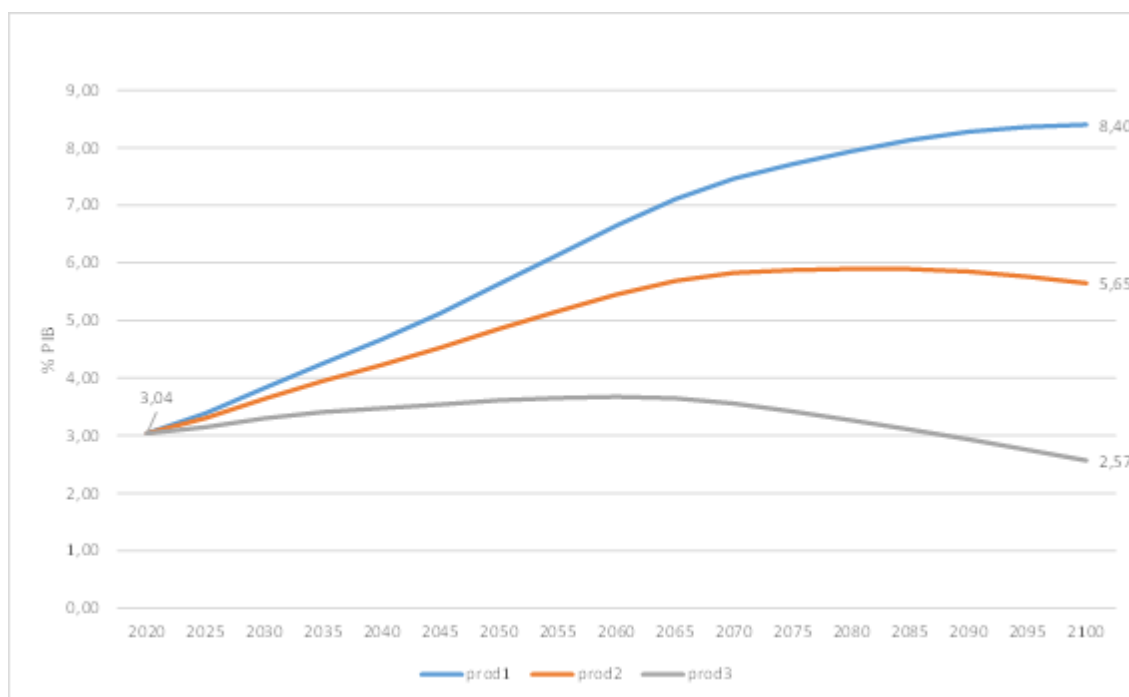
Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

**Gráfico 4.7 - Volumen de recursos necesarios para garantizar la renta mínima Personas mayores de 65 años y más América Latina y el Caribe en % PIB
2020 – 2100 ingreso mínimo de \$ 150 por mes**



Fuente: elaborado por el autor en base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

**Gráfico 4.8 - Volumen de recursos necesarios para garantizar la renta mínima Personas mayores de 65 años y más América Latina y el Caribe en % PIB
2020 – 2100 ingreso mínimo de \$ 250 por mes**



Fuente: elaborado por el autor con base en la proyección demográfica de la ONU, datos de la OIT y CEPAL.

Como se expuso a lo largo del presente estudio, el acelerado proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe, si bien se deriva de hechos positivos, como la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida, plantea importantes desafíos para la planificación de la Seguridad Social. El envejecimiento de la población en la región se produce a un ritmo muy acelerado, por lo que en los próximos 25 años la participación de las personas mayores crecerá a un ritmo similar al observado en Europa entre 1950 y 2000. Según las proyecciones de la ONU, la proporción de población anciana (60 años o más) sobre la población total convertiría a América Latina y el Caribe en una de las regiones más envejecidas del mundo, en 2100. A lo largo de esta importante transición demográfica, debería haber un empeoramiento significativo de la tasa de dependencia de las personas mayores en la región.

Se espera que este rápido e intenso envejecimiento de la población incremente el gasto en pensiones y salud como proporción del PIB, implicando ajustes no solo para mantener el sistema de protección social existente, que aún no garantiza una cobertura

universal o, ni siquiera mayoritaria dentro de la población anciana en varios países de la región. Para minimizar el riesgo de que esta presión demográfica conduzca a retrocesos en la protección social de las personas mayores, antes de que se logre una estructuración más efectiva del mencionado sistema de protección. Existe una posibilidad real de que la región envejezca antes de alcanzar un nivel social y económico más sólido, hipótesis que agravaría aún más los problemas del sistema de protección social, especialmente porque el envejecimiento tiende a tener impactos negativos en el crecimiento económico, lo que hace fundamental la búsqueda de ganancias en la productividad laboral. En este contexto, las recomendaciones de política pública son:

a) Buscar el fortalecimiento institucional de la estructura de financiamiento de los sistemas de pensiones y de la seguridad social, por ejemplo, articulando una estructura de financiamiento amplia y diversificada en la constitución, como ocurre, por ejemplo, en Brasil. Aunque existe el riesgo de pérdida de flexibilidad, se obtendrían ganancias en la estabilidad de la financiación;

b) Establecer políticas dirigidas a incrementar la productividad laboral, aumentar la cobertura de las pensiones (en particular, para ciertos grupos, como los autónomos y los trabajadores domésticos) y reducir la informalidad (el tema de la informalidad se discutirá en el capítulo 5 de esta tesis);

c) Buscar conciliar medidas que garanticen simultáneamente el combate a la pobreza - especialmente de la población anciana - con ajustes que aseguren la sostenibilidad de los regímenes, sin comprometer la adecuación de las pensiones y la cobertura de la población anciana;

d) Buscar una política de tasa de reemplazo que garantice niveles más altos para quienes ganan menos y más bajos para quienes tienen mayores ingresos, así como mantener o incluso fortalecer políticas de protección no contributivas, cuidando que estas políticas no desalienten cotizaciones a la seguridad social o se extienden a grupos que tendrían capacidad financiera para cotizar. Desde un punto de vista actuarial, los subsidios deben enfocarse en los más pobres y los esquemas de pensiones dirigidos a poblaciones con un mejor nivel socioeconómico deben ser actuarialmente equilibrados y, cuando sea posible, formar parte de una política redistributiva más amplia;

e) Además de perseguir políticas para incrementar la productividad, que generen más recursos de ahorro para garantizar la seguridad de la creciente población anciana, también es importante incentivar el ahorro de la población económicamente activa,

aumentando la tasa de ocupación. Una mejor distribución del ingreso en la región también tendría un impacto positivo en la capacidad de ahorro de los trabajadores.

Por lo tanto, en general, la región de América Latina y el Caribe necesita preparar sus sistemas de protección social para un proceso de intenso envejecimiento de la población que avanza y ejercerá presión sobre el gasto de la Seguridad Social. La preparación implica el fortalecimiento institucional de la estructura de financiamiento, medidas que buscan incrementar la productividad laboral y políticas dirigidas a ampliar la cobertura de la población activa e inactiva, así como el establecimiento de reglas que garanticen cierto carácter redistributivo a la Seguridad Social, sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas de protección social, que son fundamentales para garantizar la lucha contra la pobreza, especialmente para la población anciana.

4.3 Breve análisis de la Cobertura de la Protección Social y Pensiones en Brasil y América Latina y Caribe

La seguridad social ofrece beneficios que tienen como objetivo garantizar a los asegurados una renta, momentánea o permanente, en caso de enfermedad, supervivencia, invalidez, vejez y para protección de la maternidad y la familia. Son considerados protegidos los trabajadores ocupados cotizantes a la Seguridad Social, así como los que tienen derecho a prestaciones no contributivas.

En el caso brasileño, existe la peculiaridad de los trabajadores rurales, más específicamente los llamados asegurados especiales. Estos trabajadores tienen derecho a las prestaciones de pensiones por acreditar el ejercicio de la actividad rural y no necesariamente por la existencia de cotizaciones mensuales regulares. La posible recaudación para el sistema de pensiones se da a través de la comercialización de la producción, lo que no siempre es así, como en la producción para autoconsumo, o no existe la inalcanzable necesidad de acreditar la recaudación mediante la comercialización de la producción. Existen varias formas, generalmente muy flexibles, de probar el ejercicio de la actividad rural. Por esta razón, en el caso brasileño, la cobertura de las pensiones debe adaptarse para ir más allá de los contribuyentes e incluir a los denominados asegurados especiales rurales. A fin de cuentas, aquellos trabajadores encuadrados en el concepto de "jubilados especiales" tienen diferentes reglas de cotización y elegibilidad para recibir prestaciones³².

En general, en América Latina y el Caribe la cobertura de los sistemas de protección social es bastante precaria debido al alto nivel de informalidad. En el caso de las personas mayores, hubo una mejora considerable gracias a la inclusión de prestaciones no contributivas. Sin embargo, en la población ocupada, la alta informalidad acaba siendo una limitación para prestaciones como el seguro de cesantía, el salario de maternidad y la prestación por invalidez temporal. En Brasil, los indicadores de cobertura del sistema de pensiones tienden a variar según la metodología utilizada y la población objetivo. Un análisis para el año 2018, de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Economía³³ presentaba los resultados de la protección en términos de seguridad social de

³² Para una discusión en profundidad de la metodología para determinar la cobertura del sistema de pensiones en Brasil, ver Ansiliero, Costanzi y Fernandes (2019). Texto para Discussão do IPEA 2.469. Disponible en https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200727_td_2469_web.pdf

³³ Artículo "EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL" del Informe de Seguridad Social de noviembre de 2019 disponible en el sitio web: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2020/01/11-novembro-5e270402d05ab.pdf>. Secretaria de Previdência Social (2019).

los residentes en el país, desde dos perspectivas: la protección de las personas con edad entre 16 y 59 años, y de adultos mayores, con 60 años o más. De acuerdo con el análisis realizada a partir de los microdatos de la Encuesta Nacional por muestra de Hogares Continua (PNAD Continua), en 2018, existían en Brasil 59 millones de personas ocupadas con una edad de entre 16 y 59 años protegidas por lo sistema de pensiones. Este contingente formaba parte de un conjunto de 83,9 millones de personas que se declararon ocupadas en este grupo de edad, lo que significa una cobertura de un total de 70,3%. Dicho de otro modo, de cada 10 trabajadores, alrededor de 7 estaban protegidos. Por otra parte, 24 millones de trabajadores (es decir, 29,1% de la población ocupada de entre 16 y 59 años) se encontraban sin cobertura de pensiones.

Como apunta la Tabla 4.4, la mayor categoría entre los protegidos, en términos relativos y absolutos, fue el Régimen General de Seguridad Social - RGPS (58,0% de los trabajadores ocupados con una edad de entre 16 y 59 años), seguido por el asegurado de los Regímenes Propios de la Seguridad Social - RPPS (8,9%), el asegurado especial (3,0%) - diferenciados en función de la contribución particular y la elegibilidad para los beneficios de la seguridad social - y aquellos no cotizantes que reciben prestaciones de la seguridad social (0,1%). En términos de género, en 2018, la protección social de los hombres y las mujeres mostraron porcentajes de 69,9% y 70,8%, respectivamente. Por lo tanto, cabe destacar que, en 2018, hubo una mayor cobertura del sistema de pensiones para mujeres que para hombres, al considerar la población ocupada. Sin embargo, está claro que la tasa de desempleo fue más alta para las mujeres, así como el sexo femenino tiene una tasa de actividad más baja.

TABLA 4.4 Protección en términos de Seguridad Social de los trabajadores ocupados con edad entre 16 y 59 años – según el sexo - Brasil (2018)

Categorías	Hombres	% de hombres sobre el total	Mujeres	% de mujeres sobre el total	Total
A - Cotizantes RGPS	26.791.266	56,4%	20.704.740	43,6%	47.496.006
B - Cotizantes RPPS	3.002.174	42,7%	4.022.589	57,3%	7.024.763
B1 – Militares	711.941	90,4%	75.473	9,6%	787.414
B2 – Estatutarios	2.290.233	36,7%	3.947.116	63,3%	6.237.349
C - Asegurados especiales *	2.244.125	70,0%	963.281	30,0%	3.207.406
D - Beneficiarios no contribuyentes **	536.221	43,7%	690.094	56,3%	1.226.315
E - Trabajadores protegidos (A + B + C + D)	32.573.786	55,3%	26.380.704	44,7%	58.954.490
F - Población Ocupada Total	46.611.430	55,5%	37.249.362	44,5%	83.860.792
G - Trabajadores sin protección (F - E)	14.037.643	56,4%	10.868.659	43,6%	24.906.302
Ingresos inferiores a 1 salario mínimo	5.665.929	47,2%	6.330.123	52,8%	11.996.052
Ingresos iguales o superiores a 1 salario mínimo	8.100.090	67,2%	3.960.866	32,8%	12.060.956
Ingresos ignorados	271.624	32,0%	577.670	68,0%	849.294

Fuente: PNAD Continua / IBGE - 2018 visita 5. Elaboración: SPREV / ME. *Trabajadores del mercado informal, por cuenta propia, producción para el consumo propio, construcción para su propio uso y no remunerados, respetadas las edades comprendidas entre 16 y 59 años; ** Trabajadores ocupados (excluidos los jubilados especiales) que, a pesar de no cotizaren, reciben pensión o beneficio de bienestar (BPC / LOAS).

Los trabajadores sin protección social - que, como se ha dicho antes, ascendieron a 24,9 millones de personas en 2018 - son aquellos que no contribuyen a la Seguridad Social, no reciben prestaciones de seguridad social y no se encuadran en la categoría de asegurados especiales - los trabajadores rurales que dependen de reglas diferenciadas de aporte y elegibilidad para recibir beneficios. De ese contingente, 12,06 millones tenían alguna capacidad de cotización - ingresos mensuales superiores al salario mínimo - y podrían incorporarse en él RGPS. Otros 12 millones, sin embargo, reciben ingresos inferiores al salario mínimo y por lo tanto no serían capaces de contribuir a la Seguridad Social. A pesar de tener tasa de protección social superior a la de los hombres, las mujeres son mayoría entre los desprotegidos con capacidad de cotizar.

Entre los ancianos, definidos aquí como los mayores de 60 años, la protección en términos de seguridad social se estimó en el 84%. Los ancianos socialmente protegidos - que recibían pensiones o prestación de la asistencia social, o estaban cotizando a la Seguridad Social - registraron 27,41 millones de personas en 2018, siendo 12,47 millones de hombres y 14.94 millones de mujeres. La protección social entre los hombres alcanzó el 87,5%, resultado superior al observado entre las mujeres (82%).

TABLA 4.5 Protección en términos de la seguridad social de las personas mayores con 60 años o más - Brasil (2018)

Categorías	hombres	% Del total protegida	mujeres	% Del total protegida	total	total%
A - Beneficiarios de asistencia social * - A	506.925	3,6%	652.704	3,7%	1.259.748	3,9%
B - Beneficiarios de pensiones	10.511.593	73,8%	13.405.544	73,6%	23.917.137	73,7%
C - Los beneficiarios de asistencia y de pensiones	8.915	0,1%	21.433	0,1%	30.348	0,1%
D - contribuyentes **	1.444.673	10.1%	759.942	4,2%	2.204.615	6,8%
E - Las personas mayores Protegidas (A + B + C + D)	12.472.106	87,5%	14.939.742	82%	27.411.848	84%
F - sin protección ancianos (GE)	1.774.268	12,5%	3.274.546	18%	5.048.814	15,6%
G - Total Población de edad avanzada	14.246.374	100%	18.214.288	100%	32.460.662	100%

Fuente: PNAD Continua / IBGE - 2018 visita 5. Elaboración: SPREV / ME.

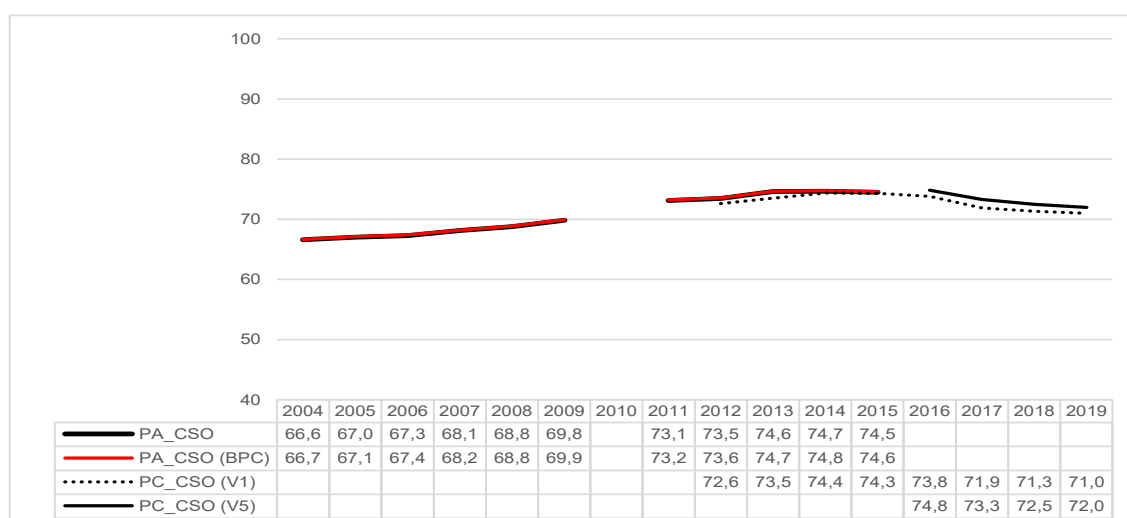
* Se refiere a la población de adultos mayores que reciben beneficios de la Asistencia Social - Beneficio de Prestación Continuada - BPC-LOAS. Tiende a subregistro: esta población tiende a ser declarada como jubilada. Las cifras oficiales apuntan que había algo más de 2 millones de beneficiarios del BPC en 2016.

** Se refiere a las personas mayores que todavía trabaja y contribuye sin recibir una pensión provisional o asistencial.

Desde el punto de vista de la tendencia de la cobertura de pensiones en Brasil, hay claramente dos períodos muy diferentes. El primer período de 2004 a 2014 estuvo

marcado por una fuerte expansión del mercado laboral formal y, por lo tanto, por una reducción de la informalidad y un aumento en la cobertura de la población ocupada (Ansiliero, Costanzi y Cifuentes 2021). Con la fuerte recesión de la economía brasileña en los años 2015 y 2016 y una débil recuperación en los años 2017 a 2019, el ciclo de aumento de cobertura que prevaleció hasta 2014 se interrumpió y, se convirtió en una leve disminución de la cobertura en el período de 2015 a 2019. Con la fuerte retracción del PIB en 2020, debido a la pandemia, este movimiento puede incluso acentuarse. Es probable que la recuperación de la tendencia alcista regrese solo después de superar la pandemia de COVID y se retorne al crecimiento económico sostenido que Brasil no ha podido lograr desde 2015. Mientras que en el período de 2004 a 2014 la cobertura del sistema de pensiones para la población ocupada aumentó del 66% al 74%, a partir de 2015 hubo una caída al nivel del 72% en 2019 (Ansiliero, Costanzi y Cifuentes 2021 – gráfico 4.9). En realidad, el período de 2015 a 2019 estuvo marcado por un pobre desempeño en términos de crecimiento económico, con una fuerte recesión en los años 2015 y 2016, que resultó en un aumento del desempleo y la informalidad, así como una disminución en la cobertura de pensiones. Esta tendencia tiende a agravarse con los impactos de la pandemia de COVID en la economía y el mercado laboral.

Gráfico 4.9 - Tasa de cobertura social/pensiones de la población ocupada – Brasil (En % de la población ocupada)



Fuente: PNAD / IBGE anual, PNAD / IBGE continua. Serie Histórica - 2004-2009; 2011-2015 / PNAD_A - PNAD Anual; 2012-2019 / PC - PNAD continuo - 1er. visita (v1); 2016-2019 / PC - PNAD continuo - 5to visita (v5). Notas: (1) En 2010, la PNAD anual no fue al campo; (2) Hombres (H) y mujeres (M) de 16 a 59 años. Elaboración de los autores.

Para las personas mayores, la comparación entre las encuestas muestra resultados relativamente cercanos en magnitud (8 de cada 10 están protegidos). Cuando se utiliza el

indicador PA_CSI (BPC), que incorpora los beneficiarios del BPC/LOAS captados en la PNAD Anual, la brecha persiste, pero la nueva curva se desplaza hacia arriba, presentando tasas más altas y aparentemente más alineadas (como tendencia) con las estimadas para la PNAD Continua. La explicación de las diferencias puede estar en el diseño muestral de las encuestas y en la recolección de información.

A pesar de las diferentes metodologías e investigaciones (antigua PNAD Anual y nueva PNAD Continua) se observa que la cobertura de la población anciana, en general, se estabilizó relativamente en el nivel del 80% durante el período de 2004 a 2019 (Ansiliero, Costanzi y Cifuentes 2021 – gráfico 4.10).

**Gráfico 4.10 - Tasa de cobertura social de los ancianos
– Brasil (En %)**



Fuente: PNAD / IBGE anual, PNAD / IBGE continua. Elaboración de los autores. Serie histórica - 2004-2009; 2011-2015 / PA - PNAD anual; 2012-2019 / PC - PNAD continuo - 1er. visita (v1); 2016-2018 / PC - PNAD continuo - 5to. visita (v5). Nota: En 2010, la PNAD Anual no se llevó a cabo en el campo. Nota: Hombres (H) y mujeres (M) de 60 años o más.

A pesar del alto nivel de cobertura en Brasil, ya sea de población ocupada o de adultos mayores, en relación al promedio que prevalece en la región de América Latina y el Caribe, hay dos colectivos o grupo de trabajadores que tienen un nivel de desprotección muy elevado o, donde el porcentaje de cotización a las pensiones es muy bajo (o la no cotización es muy elevada): los trabajadores por cuenta propia/autónomos y los trabajadores domésticos (tabla 4.6). Teniendo en cuenta a los trabajadores ocupados de 14 años o más, en Brasil, en 2019, la contribución entre los trabajadores autónomos fue solo del 30%. Es decir, el porcentaje de autónomos que no cotizaban, en 2019, alcanzó el 70%, y en términos absolutos, correspondió a 17 millones de trabajadores (48,6% de ocupados no cotizantes).

Tabla 4.6 – Trabajadores Ocupados según Cotización para Pensiones (14 años o más) – Brasil – 2019 – en millones o en % del total

Posición Ocupación	Cotizantes - millones	No Cotizantes - millones	% Cotizantes	% No Cotizantes
Empleados	38,8	10,9	78%	22%
Conta Propria/Autonomos	7,4	17,1	30,1%	69,9%
Trabajadores Domésticos	2,4	3,8	38,7%	61,3%
Servidores Públicos	7,8	0	100%	0%
Empleadores	3,1	1,2	71,7%	28,3%
Otros	0,0002	2,1	0,1%	99,9%
Total	59,5	30	62,9%	37,1%

Fuente: Elaborado por el autor – PNAD Contínua Anual Brasil 2019

De todos modos, debe quedar claro que Brasil tiene un nivel de protección social en pensiones por encima del promedio que prevalece para América Latina y el Caribe en su conjunto. Más específicamente, la región del Cono Sur, con Brasil, Uruguay, Argentina y Chile, tiene un nivel de cobertura del sistema de pensiones muy por encima del promedio de América Latina y el Caribe.

Según la OIT (2017), la protección social desempeña una función fundamental en la garantía de la seguridad de los ingresos de las mujeres y de los hombres en edad de trabajar. Se trata de un componente esencial para el bienestar de las personas y de las familias. Los sistemas de protección social garantizan la seguridad de los ingresos en caso de desempleo, accidente del trabajo o de enfermedad profesional, invalidez/discapacidad, enfermedad o maternidad, pensiones de forma general, así como de insuficiencia de ingresos u otras necesidades.

De nuevo, según la OIT (2017), en los países en desarrollo se han logrado avances significativos en cuanto a la extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones. Se han establecido pensiones universales en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Trinidad y Tobago y, otros países de América Latina y el Caribe como Brasil, Chile y

Uruguay tienen sistemas casi universales. Sin embargo, para muchos, el derecho a la protección social de los adultos mayores aún no se ha convertido en una realidad, puesto que, en buena parte de los países de ingresos bajos, menos del 20 por ciento de las personas que superan la edad legal de jubilación percibe una pensión. En muchos países en desarrollo, un porcentaje importante de los adultos mayores sigue dependiendo en gran medida del apoyo de la familia. Ante el envejecimiento de la población, en los países con sistemas de protección social integrales y maduros, el problema principal es mantener un adecuado equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones. En el otro extremo, se encuentra que, muchos países de todo el mundo siguen esforzándose por extender y financiar sus sistemas de pensiones, pero los elevados niveles de informalidad, la escasa capacidad contributiva, la pobreza y un espacio fiscal insuficiente, entre otros, obstaculizan la consolidación de sistemas de pensiones que garanticen una protección social más amplia.

Una tendencia muy marcada en los países en desarrollo es la proliferación de pensiones no contributivas. Es una tendencia muy positiva, en particular en países con un alto nivel de informalidad, que afrontan dificultades para extender los regímenes contributivos.

El porcentaje de la población en edad de trabajar (15-64 años) cubierta por la ley vigente bajo pensiones de vejez bajo un esquema contributivo obligatorio, en el mundo en su conjunto, era del 39,6%, siendo del 54,9% en América Latina y el Caribe (OIT 2017 y tabla 4.7).

Tabla 4.7 Pensiones de vejez, cobertura legal: Porcentaje de la población en edad de trabajar (15-64 años) cubierta por la ley vigente bajo pensiones de vejez contributivas y no contributivas, por región y tipo de esquema, último año disponible

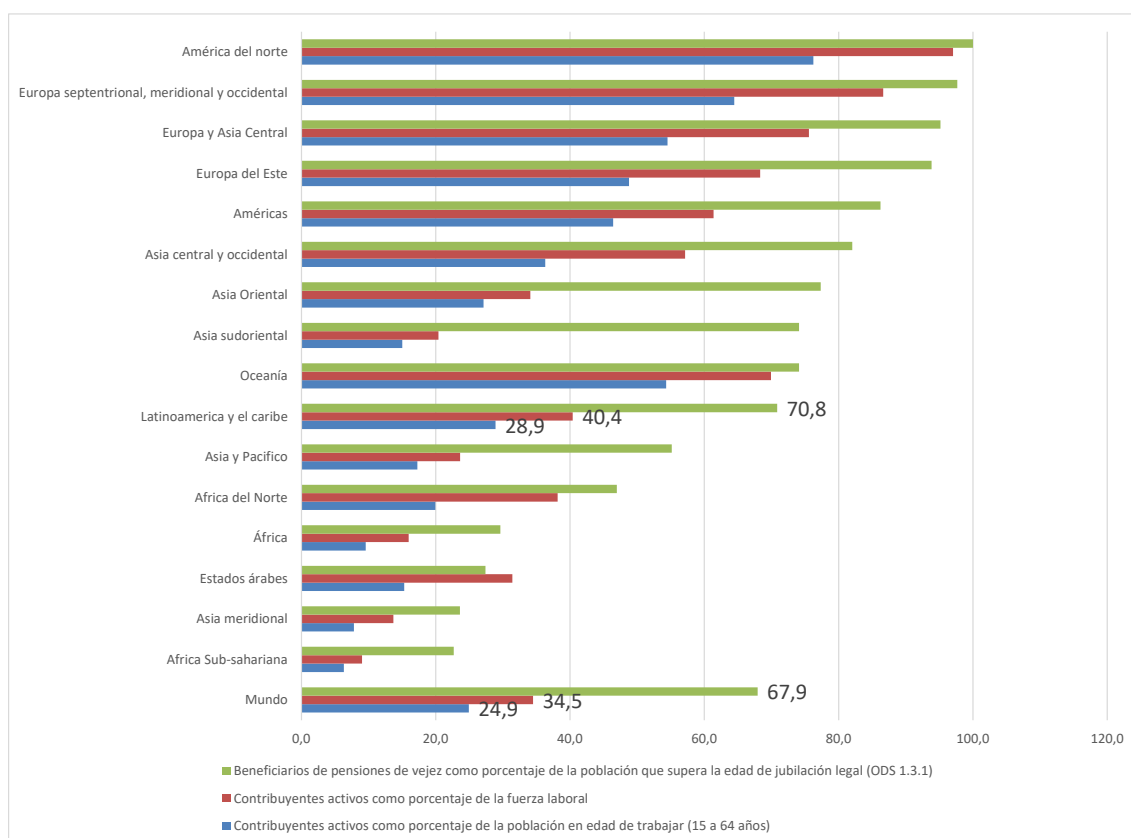
Region		Contributivo Obligatorio	No Contributivo	Contributivo Facultativo
Mundo	Total	39,6	28,0	17,7
	Mujeres	31,2	32,9	19,1
Estados árabes	Total	26,8	19,1	1,0
	Mujeres	10,2	24,6	0,0
Africa Sub-sahariana	Total	28,0	16,0	8,0
	Mujeres	21,1	16,9	7,2
Africa del Norte	Total	34,2	40,1	0,0
	Mujeres	13,2	52,0	0,0
Asia meridional	Total	12,3	65,5	0,1
	Mujeres	2,2	70,8	0,2
Asia sudoriental	Total	51,4	12,1	18,9
	Mujeres	33,1	27,0	31,9
Oceanía	Total	42,5	30,2	14,8
	Mujeres	46,5	35,9	11,0
Europa del Este	Total	65,2	25,3	1,7
	Mujeres	59,8	28,4	2,1
Europa septentrional, meridional y occidental	Total	69,4	22,2	6,0
	Mujeres	64,4	26,1	6,7
Latinoamerica y el caribe	Total	54,9	22,4	20,5
	Mujeres	42,7	30,3	24,3
Asia Oriental	Total	45,1	1,9	52,9
	Mujeres	41,6	2,5	55,4
América del norte	Total	73,8	26,2	0,0
	Mujeres	68,3	31,7	0,0
Asia central y occidental	Total	44,9	52,6	2,5
	Mujeres	40,5	57,8	1,7

Fuente: OIT (2017)

El análisis de cobertura de los sistemas de pensiones en el mundo y en América Latina y el Caribe en su conjunto mostró profundas limitaciones. El porcentaje de cotizantes a los sistemas de pensiones en relación con la población en edad de trabajar (15 a 64 años) fue de solo el 24,9% en el mundo, y del 28,9% en América Latina y el Caribe (gráfico 4.11 – OIT 2017). Cuando se consideró a los contribuyentes como un

porcentaje de la fuerza laboral, estas tenencias crecieron al 34,5% y el 40,4%, respectivamente, para el mundo y para América Latina y el Caribe (gráfico 4.11). Cuando se consideró los beneficiarios de pensiones de vejez como porcentaje de la población que supera la edad de jubilación legal, los índices crecieron hasta el 67,9% y el 70,8%, respectivamente, para el mundo y para América Latina y el Caribe (gráfico 4.11).

Gráfico 4.11 - Cobertura de los sistemas de pensiones en el mundo y en América Latina y el Caribe



Fuente: OIT (2017)

Las estimaciones de cobertura más recientes, presentadas por la OIT (2021) en el último *Informe mundial sobre protección social*, también presentan un panorama bastante similar en términos de cobertura del sistema de pensiones. Las pensiones para mujeres y hombres mayores son las formas de protección social más extendidas en el mundo, y un elemento clave en la lucha contra pobreza entre los adultos mayores. A nivel mundial, el 77,5 por ciento de las personas por encima edad de jubilación reciben alguna forma de pensión de vejez (contributiva y no contributiva). Sin embargo, existen grandes

disparidades entre las regiones, entre las zonas rurales y zonas urbanas, y entre mujeres y hombres (tabla 4.8).

Poco más de la mitad de la población de los trabajadores activos o en la fuerza de trabajo mundial (53,7 %) contribuye a un plan de pensiones y, por lo tanto, puede esperar recibir una pensión contributiva al jubilarse. Una vez más, sin embargo, hay importantes variaciones regionales. Por ejemplo, en el África subsahariana, solo el 8,9% de la población activa cotiza en planes de pensiones y acumula derechos a una pensión contributiva, a diferencia de lo que ocurre en Europa Occidental y América del Norte, las cifras son del 88,3% y el 95%, respectivamente. En contextos de bajos ingresos, generalmente solo una proporción muy pequeña de los empleados son asalariados con contratos formales de trabajo cubiertos por pensiones contributivas. Esto se refleja en la baja proporción de la población activa, solo el 6,6%, que cotiza activamente en los países de bajos ingresos (tabla 4.8).

En cuanto a la cobertura en la región de América Latina y el Caribe, en general, los indicadores fueron, en el año 2020, levemente inferiores a los presentados por el mundo en su conjunto. A nivel mundial, el 77,5% de las personas por encima de la edad de jubilación reciben alguna forma de pensión de vejez (contributiva y no contributiva). En la región de América Latina y el Caribe este porcentaje se estimó en el 75,4%. En África, Estados Árabes y países de bajos ingresos, esta cobertura cae a niveles muy inferiores, respectivamente, el 27,1%, el 24% y el 23,2%.

A nivel mundial, mientras que la cobertura de pensiones (cotizantes activos) de la población activa de 15 años o más es del 53%, en la región de América Latina y el Caribe este porcentaje desciende al 47%. Por tanto, más de la mitad de la población activa de América Latina y el Caribe no estaba cubierta por ningún sistema de pensiones. Además, en varios países del mundo o incluso en África (13,4%), esta cobertura está por debajo del nivel del 20%. En general, la mayor cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe se observó en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y, para los adultos mayores que reciben prestaciones, también se pudo incluir a Bolivia.

Tabla 4.8 - Cobertura de los sistemas de pensiones en todo el mundo y regiones en 2020 o el último año disponible – OIT en %

Region.	% de personas por encima de la edad legal de jubilación que reciben prestaciones pensiones contributivas o no contributivas	Fuerza de Trabajo 15 años o más cubierta por sistema de pensiones (cotizantes activos) (en% total)	Población en edad laboral mayor de 15 años cubierta por sistema de pensiones (contribuyentes activos) (en % total)
Países de bajo ingresos	23,2	6,6	4,6
Países de ingresos medios	38,6	27,1	14,7
Países de renta media alta	91,3	70,9	45,7
Países de altos ingresos	97,5	89,8	54,5
Asia central y occidental	97,2	65,6	37,2
Europa del Este	95,2	86,1	50,7
Europa Occidental	97,4	88,3	51,2
Europa y Asia Central	96,7	84,3	49,0
Asia del Sur	39,2	26,1	13,3
Sudeste de Asia y el Pacífico	88,3	70,7	47,5
Asia y Pacífico	73,5	54,7	32,9
Estados Árabes	24,0	29,2	15,0
América del norte	100,0	95,0	59,2
América Latina y Caribe	75,4	47,0	30,1
Américas	88,1	64,9	41,1
Africa Sub-sahariana	19,8	8,9	6,1
África del Norte	43,8	38,0	17,4
África	27,1	13,4	8,5
Mundo	77,5	53,7	32,5

Fuente: OIT (2021 C)

Desde un punto de vista normativo, cabe señalar que, de todos los países de América Latina y el Caribe, solo 13 países habían ratificado la importante Convención n° 102 de la OIT, que trata sobre las normas mínimas de protección social: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República

Dominicana, S. Vicente y Granadinas, Uruguay y Venezuela³⁴. En el contexto de América Latina y el Caribe, por lo tanto, hay países importantes que aún no han ratificado la convención 102 de la OIT, como, por ejemplo, Chile, Colombia, El Salvador y Guatemala³⁵. Paraguay aún no había ratificado el Convenio 102 de la OIT, a mediados de junio de 2021, pero aún había perspectivas de ratificación en el año 2021. Un punto que debe destacarse para el caso brasileño es que, si bien la cobertura previsional de los trabajadores activos está por encima del promedio de América Latina y el Caribe, con una cobertura en un nivel del 70% para el grupo de edad de 16 a 59 años, existen importantes variaciones en relación a este promedio.

Para la OCDE, el Banco Mundial y el BID (2014) la cobertura, definida tanto como la proporción de trabajadores que cotizan en los sistemas pensionales como la proporción de personas mayores que reciben algún tipo de pensión, sigue siendo un reto muy importante para la región de América Latina y el Caribe. En las dos décadas que siguieron a las reformas de pensiones en América Latina, la participación de los trabajadores que cotizan en un sistema de pensiones de cualquier tipo aumentó muy poco en la mayoría países. También existe evidencia de baja densidad de cotización, especialmente en el extremo inferior de las escalas de ingresos. De media, en 2010, solamente 45 de cada 100 trabajadores (con edades entre 15 y 64 años) están contribuyendo o están afiliados a un esquema pensional en los 19 países analizados. En otras palabras, aproximadamente 130 millones de trabajadores no contribuyeron durante 2010 a un esquema pensional para la vejez. Esta situación se acentúa especialmente en algunos países andinos y de Centro América (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú), donde menos del 20% del total de la fuerza laboral estaba contribuyendo. En otro grupo de países, situándose algunos de ellos entre los más dinámicos de la región (como Colombia, República Dominicana y México), solamente entre un 30% y un 40% de los trabajadores contribuyen. Por último, en la mayoría de los países de ingresos más altos según los estándares regionales (como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay), lo hacen entre un 50% y un 70% (OCDE, Banco Mundial y BID 2014).

³⁴ **Introducción, conceptos:** Financiamiento de la Protección Social. Helmut Schwarzer, 2021 e https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247.

³⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312247:NO – acceso en acceso el 17/06/2021 .

En América Latina y el Caribe, las diferencias de ingreso entre los hogares tienen un impacto significativo sobre la probabilidad de que las personas contribuyan. En todos los países de ALC, los trabajadores del quintil superior (el 20% de los trabajadores con mayores ingresos) tienen tasas relativamente altas de contribución, entre el 80% y el 98% en Costa Rica y Uruguay. En contraste, los trabajadores de bajos ingresos muy rara vez contribuyen a los esquemas pensionales; sus tasas de contribución superan el 20% solamente en pocos países como Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Chile y Uruguay. Sin tener en cuenta las características socioeconómicas, el principal determinante de la cobertura pensional es el tipo de empleo (como se demostró anteriormente en Levy, 2008; Pagés, 2010; OCDE, 2010; y Ribe et al., 2010). En promedio, mientras que 64 de cada 100 trabajadores asalariados contribuyen a un esquema pensional en los países de ALC, solamente lo hacen 17 de cada 100 trabajadores independientes (OCDE, Banco Mundial y BID 2014).

En ALC, como es el caso de la mayoría de las economías emergentes, los trabajadores se mueven frecuentemente entre trabajos formales e informales, y además, entre empleos de asalariado e independientes. En promedio, en siete países de América Latina analizados, el 21% de los empleados se movieron hacia la inactividad (5%), el desempleo (3%), el trabajo independiente (4%), o directamente hacia empleos informales (9%) durante un periodo de dos años. En Colombia y México, el 25% de los trabajadores formales tienden a moverse cada año hacia puestos con contribuciones menos frecuentes o sin contribución.

Como muestran la OCDE, el Banco Mundial y el BID (2014) las brechas en la cobertura de pensiones en ALC se explican por un gran número de factores, incluyendo: a) La no conformidad o actividad laboral informal, que excluye la participación en sistemas de pensión contributiva; b) La baja densidad de contribución, que a su vez afecta la adecuación de pensiones futuras para muchos individuos y especialmente aquellos con ingresos bajos. Entretanto, hay un importante rol en la cobertura de las pensiones sociales, o sea, transferencias monetarias a las personas de la tercera edad que no están vinculadas con sistemas de pensión contributivos. Los países de América Latina y el Caribe están intentando lidiar con los problemas de cobertura de diferentes maneras, pero la tendencia es evidente y la política que parece estar teniendo el mayor impacto es la extensión de las pensiones sociales. Además de su impacto en la cobertura, este cambio de política tiene implicaciones importantes a largo plazo en aquellos países donde la población está envejeciendo. También afecta el análisis del aspecto de adecuación.

El BID (2013) apunta que una gran parte de la literatura sobre las pensiones en ALC se ha centrado en discutir si los sistemas de capitalización o de reparto son mejores para afrontar los retos del ahorro a largo plazo. Sin menospreciar este debate, que es fundamental por sus implicancias económicas y fiscales, ha habido un cierto vacío en la discusión sobre las causas subyacentes de la falta de cobertura previsional que trascienden la elección de uno u otro sistema. Estas causas están enraizadas en el diseño de la seguridad social en la región y en el pobre funcionamiento de sus mercados de trabajo. Hay que debatir políticas que podrían llevar a un mejor funcionamiento de los mercados laborales para proporcionar mejores sistemas de pensiones.

Según lo defendido por el BID (2013), “la cobertura universal debería ser un principio básico de los sistemas de pensiones, pero otro principio igualmente básico debe ser lograr la universalidad con políticas y programas que alineen los incentivos de empresas y trabajadores en la dirección de la formalidad y la productividad. Y un tercer principio básico es que los sistemas de pensiones sean fiscalmente sostenibles”. Hay necesidad de mejores trabajos y mejores pensiones simultáneamente.

Además, merece la pena señalar, como se mencionó anteriormente, que existe una postura que defendía que habría incrementos en la cobertura previsional en países que han implementado esquemas de capitalización, como Chile, porque se fundamentaba teóricamente en que, al ofrecer una conexión clara entre contribuciones y beneficios, este tipo de reformas proporcionaría mejores incentivos en el mercado de trabajo que los sistemas tradicionales de reparto (BID 2013). Entretanto, una simple comparación entre el antes y el después de la reforma, provoca, al menos, algunas dudas sobre si aquellos países que modificaron sus sistemas previsionales crearon mucho más trabajo formal. De hecho, el porcentaje de trabajadores que contribuyen a los sistemas previsionales no aumentó en ninguno de los diez países que pusieron en marcha las citadas reformas (BID 2013). Queda claro que no hubo una transformación radical en el funcionamiento de los mercados de trabajo y, por lo tanto, la baja cobertura que ha persistido hasta hoy.

El BID (2103) destaca los siguientes hechos sobre la cobertura previsional en América Latina y el Caribe: la región envejece rápidamente; el porcentaje de adultos mayores que hoy recibe una pensión contributiva es bajo, pero se han conseguido importantes aumentos en cobertura a través de pilares no contributivos; los avances que se consiguieron a través de pilares no contributivos son muy importantes, pero traen aparejadas cuestiones de sostenibilidad; Un alto porcentaje de las pensiones que se otorgan en la región no es suficiente; Las mujeres tienen menos y peores pensiones; El

ahorro previsional obligatorio generado en el mercado de trabajo es escaso; La dinámica de los mercados de trabajo de la región genera grandes lagunas de contribuciones; El ahorro previsional es especialmente bajo e irregular para algunos grupos de trabajadores; El crecimiento económico ayuda, pero no soluciona el problema (al menos a medio plazo); La cobertura de los sistemas previsionales (contributivos) va a ser baja en el futuro.

El BID (2013) también discute el problema de la protección al haber sido diseñada con énfasis en los trabajadores asalariados. Sin embargo, una parte importante de la población activa de la región trabaja informalmente como autónomos o por cuenta propia. En ALC, según el BID (2013) aproximadamente la mitad de los países obligaba a los trabajadores no asalariados a cotizar; en algunos de ellos se les permite contribuir de manera voluntaria y en una minoría ni siquiera se les permite contribuir. Por tanto, aún hoy, hay muchos países en el que los autónomos no se consideran asegurados obligatorios en el sistema de pensiones.

5 – Debate sobre Reforma de Pensiones en Brasil

Desde la Constitución Federal (CF) de 1988, Brasil ha experimentado varias reformas de pensiones a través de enmiendas constitucionales, más específicamente, las enmiendas 20/1998, 41/2003, 47/2005 y 103/2019. La necesidad de reforma por enmienda constitucional se explica porque la constitución brasileña es muy detallada, en general, y también lo fue en el caso de las delimitaciones de la seguridad social. La constitución de 1988 estableció, entre otras cosas, la edad de jubilación, tiempo mínimo de contribución, e incluso la regla para el cálculo de las prestaciones. Según el análisis de Constanza, Guimarães y Araújo (2019), en una comparación internacional, que incluyó a 92 países, se pueden destacar los siguientes puntos:

a) La constitucionalización del derecho a la seguridad social no es un hecho aislado y no representa una innovación de la CF brasileña de 1988;

b) Existe, en suma, una tendencia mundial a introducir normas constitucionales relacionadas con el derecho a la seguridad social, en particular con las constituciones elaboradas a partir del siglo XX, que demarcan la transición del constitucionalismo liberal al constitucionalismo social;

c) Sin embargo, estas disposiciones se dan de manera general y abstracta, con el fin de establecer pautas generales y con escaso o nulo detalle;

d) En ninguna de las constituciones analizadas se encontró el mismo nivel de detalle que en el sistema de seguridad social que establece la Constitución brasileña de 1988, que, al prever la edad de jubilación, establece un tiempo de cotización y detalla el cálculo de determinados beneficios, entre otras provisiones.

En la comparación internacional, que incluye 92 países, se observó que:

- 78 mencionan el derecho a la seguridad social en el texto constitucional;
- 62 prevén la seguridad social como un derecho fundamental o social;
- 21 establecen los principios del sistema de seguridad social;
- 38 enumeran los beneficios o riesgos cubiertos;
- 3 tratan la regla de reajuste de beneficios;
- 2 prevén el piso de seguridad social;
- 17 establecen reglas de financiamiento o presupuesto;
- 30 establecen reglas para la división de competencias legislativas; y
- 1 se refiere a las condiciones de acceso a los beneficios y no a las reglas de cálculo.

Por lo tanto, se observa que, de 92 países considerados, solo uno (Ghana) tenía una regla de acceso (edad de jubilación) en la Constitución y no se encontró ningún caso de regla de cálculo de beneficios en la Constitución. Claramente, como en otros aspectos de la seguridad social, el tratamiento de la Seguridad Social en la Constitución brasileña se diferencia del estándar mundial al incluir un nivel excesivo de detalle con la regla de acceso y el cálculo en el cuerpo permanente de la Constitución. En la práctica, esta realidad es incompatible con la necesidad de adaptar rápidamente las normas de seguridad social a los profundos cambios demográficos, sociales y laborales que se están produciendo actualmente. La poca flexibilidad para mantener estas reglas en la Constitución termina siendo inadecuada desde el punto de vista de la gestión de la política de seguridad social. La PEC 6/2019 intentó “desconstitucionalizar” las normas de seguridad social, pero el Congreso Nacional terminó limitando severamente esa propuesta.

La dificultad para modificar la Constitución terminó generando mayores retos para lograr reformas de lo sistema de pensiones, lo que, sin embargo, viene ocurriendo con bastante frecuencia. Desde la década de 1990, ha habido 4 cambios constitucionales importantes en las reglas de pensiones:

1) ENMIENDA CONSTITUCIONAL (EC) No. 20, de 15 de diciembre de 1998, que contenía 17 artículos y realizó cambios importantes, como el requisito de edad mínima para la jubilación voluntaria proporcional de 48 años para las mujeres y 53 años para los hombres. Para los servidores públicos, creó el requisito de tener cinco años en el cargo en el que se realizará la jubilación. En este sentido, la EC n° 20/98 - a raíz del carácter contributivo del régimen - extinguió la noción de jubilación por antigüedad y, en sustitución, instauró el tiempo de cotización, donde pasó a ser considerado el aporte de seguridad del servidor y entidad pública. Esta enmienda también introdujo una edad mínima de jubilación para los funcionarios públicos: la jubilación voluntaria pasó a exigir la edad mínima de 60 años, más 35 años de cotización, para los hombres, y 55 años, más 30 años de cotización, para las mujeres, en caso de jubilación plena; por otro lado, se exigían 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, en caso de jubilación con ingresos proporcionales al tiempo de cotización. En el caso de RGPS se mantuvo la posibilidad de jubilación sin edad mínima con 35/30 años de cotización, pero para los de 15 años de cotización, existía la edad mínima de 65/60 años en el sector urbano y 60 / 55 años en el sector rural. En el RGPS, hubo una desinstitucionalización de la regla de cálculo, lo que permitió la posterior introducción del factor previdenciario;

2) LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL No. 41, de 19 de diciembre de 2003, tenía 11 artículos y estaba más enfocada a hacer cambios al esquema de pensiones de los servidores públicos, acabando con la llamada paridad e integridad, que eran reglas que garantizaban que los jubilados mantuvieran salario con paridad con los trabajadores públicos activos;

3) La ENMIENDA CONSTITUCIONAL No. 47 de 7 de julio de 2005 tenía solo 6 artículos y fue una atenuación de la enmienda 41/2003, considerando que en su artículo 3, se garantice que, con excepción del derecho a optar por la jubilación por la nueva normativa de 2003, el sirviente de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que se había incorporado al servicio público antes del 16 de diciembre de 1998, podía jubilarse con sueldo íntegro, siempre que cumpliera acumulativamente algunas condiciones: treinta y cinco años de cotización, si es hombre, y treinta años de cotización, si es mujer; veinticinco años de ejercicio efectivo en el servicio público, quince años de carrera y cinco años en el cargo en el que se produzca la jubilación; con una edad mínima resultante de la reducción de un año de edad por cada año de cotización que supere la condición 35/30 años de cotización;

4) La ENMIENDA CONSTITUCIONAL No. 103, de 12 de noviembre de 2019, que se discutirá en detalle a lo largo de este capítulo que fue resultado de la conversión de la Propuesta de Enmienda Constitucional el 6 de febrero de 2019 y fue aprobada por el Congreso con cambios importantes. La versión aprobada de EC 103 tenía 35 artículos.

También vale la pena señalar que, en 2016, hubo un amplio intento de reforma a través de la Propuesta de Enmienda Constitucional 287, de 5 de diciembre de 2016, pero terminó sin ser aprobada por el Congreso.

El objetivo principal de este capítulo es analizar la reforma integral de pensiones realizada en Brasil en 2019, así como evaluar los primeros impactos y temas pendientes que aún permanecían en el sistema de pensiones brasileño. Sin embargo, antes de realizar tales análisis, se hará una introducción con la evolución histórica de la legislación brasileña y uno de los antecedentes de la reforma de 2019, que fue un período marcado por una importante contrarreforma en 2015 y un intento previo de reforma que también fue amplio a través de PEC 287/2016 en el período de 2016 a 2018.

5.1 Evolución de lo Sistema de Pensiones en Brasil

Desde un punto de vista de los antecedentes históricos del sistema de pensiones brasileño, tradicionalmente se entiende como un punto de partida el Decreto Legislativo No. 4682 del 24 de enero de 1923 - mejor conocido como Ley Eloi Chaves , encargada de crear las Cajas de Jubilación y Pensiones para los empleados de las empresas ferroviarias, incluyendo beneficios de jubilación por invalidez, jubilación ordinaria, pensión por fallecimiento, así como asistencia médica, todo lo cual se sustenta con aportes del Estado, empleadores y trabajadores.

La idea de instituir una Ley Orgánica de la Seguridad Social que existe desde, al menos, 1947, cuando fue presentado por la Comisión de Legislación Laboral y Social - CTLS, el Proyecto de Ley (PL) n° 966³⁶ con ese objetivo, que, sin embargo, quedó desvirtuado por la aprobación del PL n° 2.119 / 1956, de autoría del Poder Ejecutivo. El PL n° 2.119/1956³⁷ tenía como objetivo inicialmente dotar de estructura administrativa a la Seguridad Social y para ello se expidió en su momento el Decreto n° 39.206, de 22 de mayo de 1956³⁸, por el que se designaba una comisión para preparar el anteproyecto de ley de reforma de la estructura actual de la Seguridad Social, (...) con la finalidad de realizar los estudios necesarios para reformar la estructura actual de la Seguridad Social, con el fin de integrar el sistema, observando las peculiaridades de su gestión, en la administración centralizada (...).

A lo largo de su aprobación en el Congreso Nacional, el PL N ° 2.119 / 1956 sufrió diversas modificaciones, incorporándose a ella otros proyectos de ley, entre ellos el PL N ° 966/1947, con lo que se aprueba la versión final, orientada a la institución de una Ley Orgánica en Seguridad Social³⁹. Así, el 26 de agosto de 1960 se dictó la Ley N ° 3.807, también conocida como LOPS - Ley Orgánica de la Seguridad Social, que estandarizó los regímenes, con base en el establecimiento de beneficios, costos y gestión básicamente iguales, unificando la legislación aplicable a los institutos de jubilaciones y pensiones, que hasta ese momento se regían por sus propias normas⁴⁰.

La uniformidad de regímenes y la unificación de la legislación cobraron relevancia ya que el mantenimiento de varios institutos que ejercen la misma función,

³⁶ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/185679>

³⁷ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1956.pdf#page=17>

³⁸ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39206-22-maio-1956-330443-publicacaooriginal-1-pe.html>

³⁹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=199962>

⁴⁰ SERRA E GURGEL, J. B. Evolução da Previdência Social. FUNPREV Fundação ANASP, 2007.

diferenciándose sólo por la categoría protegida, generó un alto gasto público⁴¹. La unificación de la gestión, sin embargo, se implementaría solo unos años después con la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social - INPS, en 1966, y la instalación respectiva en 1967⁴².

El 5 de octubre de 1988 se promulgó la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, también conocida como Constitución Ciudadana, en vista de las delimitaciones con relación a la efectividad de la ciudadanía y la amplia participación popular durante su proceso de elaboración. Entre las innovaciones producidas por la Constitución Federal de 1988 se encontró la introducción del concepto de seguridad social, como un conjunto integrado de iniciativas del poder público y de la sociedad, encaminadas a garantizar los derechos relacionados con la salud, las pensiones y los servicios sociales.

El texto constitucional también definió la competencia de los poderes públicos para organizar la seguridad social, observando los objetivos de cobertura y atención universales; uniformidad y equivalencia de beneficios y servicios para las poblaciones urbanas y rurales; selectividad y distribución en la provisión de beneficios y servicios; irreductibilidad del valor de los beneficios; equidad en forma de costos compartidos; diversidad de la base de financiamiento; y un carácter democrático y descentralizado de la administración, con la participación de la comunidad, especialmente de trabajadores, empresarios y jubilados.

Hubo una gran expansión de la protección social en Brasil la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil, del 5 de octubre de 1988 - CRFB / 1988. La nueva Constitución estuvo fuertemente influenciada por el momento histórico que se presentó al momento de su elaboración, en el que Brasil siguió el camino hacia un régimen abierto, democrático y constitucional.

La Constitución de 1988 fue la primera constitución brasileña en contar con el Sistema de Seguridad Social, que incluye actividades en las áreas de Pensiones, Asistencia Social y **Salud, previstas en el Capítulo II del Título VII, que trata del Orden Social, en los términos de los arts 194 a 204**. Por tanto, fue un avance significativo de la seguridad social brasileña, ya que se establece y organiza su estructura esencial, tanto en lo referente a las prestaciones y servicios del sistema en cuanto a su financiación. La constitución de 1988 también estructuró una protección social tanto contributiva (pensión) como no contributiva (salud y asistencia social), además de crear una importante estructura de financiamiento para este sistema.

⁴¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 18ª edição – Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2013.

⁴² MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Os 80 anos da Previdência Social. 2002.

Sin embargo, desde 1988 se han producido cambios frecuentes en la legislación constitucional e infraconstitucional que regula el sistema de pensiones, tanto por problemas en la legislación como por la creciente presión del sistema en términos de gasto y, en consecuencia, el aumento de la carga fiscal, que fue significativa de 1990 a 2020, pero que en la actualidad parece estar agotándose bajo el actual contrato social.

Las disposiciones relativas a la Seguridad Social también deben ser reguladas por ley, lo que ocurrió el 24 de julio de 1991, con la promulgación de la Ley N ° 8.212, que establece la organización de la Seguridad Social e instituye su Plan de Costo, y la Ley N ° 8.213, que instituye el Plan de Beneficios de la Seguridad Social, regulado por el Decreto N ° 3.048, de 6 de mayo de 1999. Con la promulgación de la Constitución de 1988, se produjo una expansión de la protección social, que pueden citarse como logros principales:

- La salud pública ahora es gratuita para todos los brasileños, ya no depende del pago de contribuciones específicas;
- Garantía de salario mínimo para ancianos o discapacitados necesitados en el ámbito de la asistencia social;
- Los beneficios de la seguridad social que reemplazan la remuneración de los trabajadores son ahora al menos un salario mínimo;
- Los trabajadores rurales, garimpeiros y pescadores artesanales tienen ahora derecho a una reducción de 5 años en la edad al momento de otorgar el beneficio de jubilación por edad;

El 28 de marzo de 1995 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional, mediante el Mensaje No. 306 de 1995 [17], una propuesta de reforma constitucional destinada a modificar el sistema de seguridad social, establecer reglas de transición y tomar otras medidas, reforma que fue nombrado como PEC 33/1995 [18].

De acuerdo con la Exposición de Explicaciones No. 12 / MPAS (conjunta), del 10 de marzo de 1995, la PEC fue presentada al Congreso Nacional por los Ministerios de Estado de Seguridad y Asistencia Social; Justicia, Finanzas; Planificación y Presupuesto; Reforma de la Administración Federal y del Estado; y Educación y Deporte.

Entre los motivos motivadores de esta medida, se argumentó la necesidad de que la Seguridad Social implemente estrategias orientadas a la obtención de resultados a corto, medio y largo plazo que permitan diseñar un nuevo modelo de pensiones, viable financiera y actuarialmente y justo desde el punto de vista social.

El objetivo era, sobre todo, devolver al sistema de seguridad social los principios de buena técnica y buena doctrina, refiriéndose a la legislación complementaria el establecimiento de reglas que dependían de un análisis de viabilidad actuarial, para suprimir diferencias de género, profesionales, entre asegurados urbanos y rurales, para

estimular el aporte, y establecer reglas de transición que garanticen tanto la supervivencia del sistema durante el período de cambios, como los derechos adquiridos del asegurado.

Tras la tramitación de la PEC 33/1995 y el amplio debate en el Congreso Nacional, el 15 de diciembre de 1998 se promulgó la primera reforma de la Seguridad Social, por medio de la EC nº 20/1998, que aportó diversas innovaciones al ordenamiento jurídico previsional, entre los que destacan los siguientes:

- Requisito de edad mínima para la jubilación voluntaria completa en el servicio público (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres);
- “Desconstitucionalización” del cálculo de los ingresos mensuales iniciales por concepto de pensiones, que ahora se rige por la Ley Nº 9.876 / 99;
- Concesión de la asignación familiar y la asignación penitenciaria solo a los beneficiarios de bajos ingresos;
- Elevación del tope del Sistema General de Seguridad Social;
- Prohibición de la percepción de dos pensiones por parte del régimen de seguridad social de los servidores públicos, excepto en el caso de acumulación de cargos constitucionalmente autorizados;
- Extinción del tiempo de servicio y creación de tiempo de contribución;
- Prohibición de contar el tiempo de cotización ficticio;
- Extinción de la jubilación por tiempo de cotización proporcional en el Sistema General de Seguridad Social para nuevos asegurados;
- Institución de nuevas fuentes de financiamiento para la seguridad social;
- Disposición de la competencia del Juzgado de Trabajo para ejecutar, de oficio, las cotizaciones a la seguridad social que resulten de las sentencias que dicte;
- Prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre para los menores de dieciocho años y de cualquier trabajo para los menores de dieciséis, excepto como aprendiz, a partir de los catorce años;
- Prohibición de afiliación al Régimen General de la Seguridad Social, como asegurado facultativo, de una persona afiliada al propio régimen previsional.

En abril de 2003, el Gobierno Federal remitió al Congreso Nacional la Propuesta de Enmienda Constitucional nº 40, de 2003, la cual fue incorporada en la Reforma Constitucional nº 41, de 19 de diciembre de 2003, publicada el 31 de diciembre de 2003 en el Boletín Oficial del Gobierno Federal, centrado en el régimen de pensiones para los servidores públicos efectivos.

En cuanto al régimen general de pensiones para los trabajadores del sector privado (RGPS), dicha enmienda se limitó a:

- a) Modificar el límite máximo de contribución salarial, fijado en R \$ 2.400,00 (dos mil cuatrocientos reales), y, a partir de la fecha de esta modificación, deberá

reajustarse para preservar permanentemente su valor real, actualizado por los mismos índices aplicados a los beneficios del sistema general de seguridad social; y

b) establecer qué ley establecerá un sistema especial de inclusión previsional para los trabajadores de bajos ingresos, garantizándoles el acceso a prestaciones iguales a un salario mínimo, salvo la jubilación por tiempo de cotización.

En cuanto a la remuneración mensual de los servidores públicos, el legislador constituyente estableció diferentes subsecciones para las entidades de la federación. El tope máximo adoptado como referencia en el sector público fue la remuneración más alta del ministro del Tribunal Supremo Federal. En los Estados y en el Distrito Federal, en el Ejecutivo, el tope máximo para los funcionarios públicos no puede exceder la remuneración del gobernador; en el Legislativo, la remuneración máxima será la de los diputados de estado; y, en el Poder Judicial, el monto máximo es el subsidio de los jueces de los tribunales de justicia, limitado al 90,25% de la remuneración mensual del ministro del Tribunal Supremo Federal. En los municipios, el límite máximo para la remuneración de los servidores municipales pasó a ser el sueldo del alcalde, excepto los de los fiscales municipales, defensores públicos y miembros del Ministerio Público, quienes están sujetos a los límites impuestos a los jueces de los Tribunales de Justicia.

Las reglas para el otorgamiento de la pensión por muerte también fueron modificadas por la Enmienda Constitucional nº 41, de 2003, que dispuso la reducción de la pensión por muerte en el servicio público equivalente al 30% sobre el monto que exceda el monto máximo de prestaciones pagadas por el INSS. Disponiéndose que el la concesión de la pensión por fallecimiento será igual a:

a) El valor de la totalidad de las ganancias del servidor público fallecido, hasta el límite máximo establecido para las prestaciones del régimen general de seguridad social a que se refiere el art. 201, más el setenta por ciento de la porción que exceda este límite, si se jubiló en la fecha del fallecimiento;

b) El valor de la remuneración total del servidor público en el cargo efectivo en que se produjo el fallecimiento, hasta el límite máximo establecido para las prestaciones del régimen general de seguridad social a que se refiere el art. 201, más el setenta por ciento de la porción que exceda este límite, si está activo en la fecha del fallecimiento.

La Enmienda Constitucional nº 41, de 2003, creó el subsidio por permanencia en el servicio público para los servidores públicos que cumplieran con los requisitos de jubilación voluntaria con sueldo completo, pero optaron por permanecer en activo, equivalente al valor de su cotización a la seguridad social, hasta se jubilan voluntariamente o cumplen los requisitos para la jubilación obligatoria.

Así, se le permitió al empleado continuar realizando la misma actividad, ofreciéndole un salario plus, como una forma de incentivarlo a permanecer en el puesto. Esta medida representa una doble ventaja: para el funcionario, frente a las ganancias

salariales; para la administración pública, por no necesitar contratar un nuevo servidor y por poder posponer los gastos con el pago de las ganancias correspondientes.

La Enmienda Constitucional No. 41, de 2003, autorizó el cobro de contribuciones a la seguridad social por jubilaciones y pensiones pagadas en el servicio público, siempre que el monto supere el tope de las prestaciones pagadas por el INSS.

A partir de la Enmienda Constitucional n° 41, de 2003, se puso fin a la paridad retributiva entre activos e inactivos, ya que deja de aplicarse a los inactivos y pensionados, el ajuste en las mismas proporciones y en la misma fecha de la retribución de los activos. Es importante señalar que esta Enmienda prevé una regla de transición para los antiguos trabajadores públicos.

La Enmienda Constitucional No. 41, de 2003, prohibió la existencia de más de un régimen previsional específico para los servidores públicos en ejercicio y más de una unidad de gestión del régimen respectivo en cada entidad estatal.

La Enmienda Constitucional 47, promulgada el 5 de diciembre de 2005, como resultado de la aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional 227 de 2004 [23], modificó algunos de los cambios que se habían realizado mediante la Enmienda Constitucional 41 de 2003, con respecto al techo de remuneración de los Estados y del Distrito Federal, así como las reglas de transición para la jubilación de los servidores públicos. Además, garantizó el derecho a la paridad retributiva e integridad en el cálculo de los ingresos de los servidores públicos que ingresaron al servicio público antes de la Enmienda Constitucional n° 41, de 2003, siempre que se cumplieran las normas transitorias previstas en la Enmienda Constitucional n° 47, de 2005.

Esta modificación prevé también la posibilidad de una ley complementaria que adopte diferentes criterios para el concesión de la jubilación a los empleados con discapacidad, a los que realicen actividades de riesgo y a los que realicen actividades en condiciones especiales que perjudiquen su salud o integridad física.

La Enmienda Constitucional No. 47, de 2005, estableció una cotización diferenciada para jubilados y pensionados con enfermedades incapacitantes en sus propios sistemas de seguridad social, ya que preveía que la tasa de cotización solo se aplicaría a la parte de los ingresos que supere el doble del límite máximo para el pago de la prestación del régimen general.

Además, prevé la provisión de condiciones especiales de jubilación también en el sistema general de seguridad social, definidas por una ley complementaria, en el caso de actividades realizadas en condiciones especiales que afecten la salud o la integridad física y en el caso de los asegurados con discapacidad.

Esta Enmienda agregó además nuevos criterios para la base de cálculo y tasas de cotizaciones sociales de los empleadores, empresas y actividades afines a la misma, ya que permitía graduar las cotizaciones en la nómina de acuerdo con el nivel de uso de la

mano de obra en la actividad económica involucrada con el fin de frenar la informalidad en el mercado laboral, estimulando el reconocimiento, por parte del patrón, de la relación laboral.

Introdujo un régimen de pensiones diferenciado, con necesidades y tasas de cotización reducidas, para los trabajadores de bajos ingresos y para aquellos “sin ingresos propios”, que se dedican exclusivamente al trabajo doméstico en el ámbito de su residencia, requiriendo, en este caso, que pertenecen a familias de bajos ingresos.

La Medida Provisional No. 664, del 30 de diciembre de 2014, fue presentada con el objetivo de realizar los ajustes necesarios a los beneficios de pensión por muerte y enfermedad del Régimen General de Seguridad Social (RGPS). Según la Exposición de motivos - EMI n° 00023/2014 MPS/MF/MP, del 30 de diciembre de 2014, presentada junto con el texto de la MP No. 664, de 2014, las reglas de acceso a la pensión de muerte presentaban distorsiones que requerían ajuste, por estar fuera de los estándares internacionales y las buenas prácticas previsionales, permitiendo la concesión a personas que aportaron poco al régimen o, lo que es peor, incluso con un solo aporte. Entre los principales desajustes se pueden citar:

- a) ausencia de un período de gracia para la pensión por fallecimiento, solo la calidad del asegurado;
- b) ausencia de un período mínimo de matrimonio o unión estable;
- c) prestación vitalicia para cónyuges, socios o socios independientemente de la edad.

La mayoría de los países exigen un período de gracia, un tiempo mínimo de matrimonio y reciben un trato diferente según la edad del cónyuge. Así, la MP No. 664, de 2014, dispuso, para los fallecimientos ocurridos a partir del 1 de marzo de 2015, la necesidad de cumplir con un período de gracia de 24 meses, excepto en los casos en que el asegurado se encontrara en beneficio de asistencia por invalidez o cuando el fallecimiento del asegurado sea consecuencia de un accidente de trabajo. La exigencia de este desabastecimiento buscaba reducir los gastos de esta prestación, así como evitar afiliaciones al borde de la muerte únicamente con el objetivo de generar la pensión por fallecimiento. Sin embargo, esta regla no fue ratificada en la transformación en Ley N° 13.135, de 17 de junio de 2015, que estableció la necesidad de 18 aportes para que el cónyuge o pareja tenga derecho a una pensión por un período mayor. De lo contrario, la duración será de solo 4 meses.

De acuerdo con la MP No. 664, de 2014, el subsidio de prisión también requeriría un período de gracia de dos años, ya que su regla de cálculo es idéntica al cálculo del beneficio de la pensión por fallecimiento. Con la Ley N° 13.135, de 2015, sin embargo, la pensión de muerte y las ayudas de prisión regresaron al período de exención (con la Medida Provisional N° 871 de 2019, convertida en Ley N° 13.846 de 2019, la

ayuda-reclamación comenzó a exigir períodos de 24 contribuciones mensuales a las cárceles al 18 de enero de 2019).

La MP 664, en 2014, incluso redujo el monto de la pensión por fallecimiento, presentando ajustes en la forma de cálculo del beneficio, el cual consistió en una porción del 50% del monto de la jubilación que el asegurado percibía o tendría derecho en caso de estar jubilado debido a invalidez a la fecha del fallecimiento, reversible para el resto de los asegurados, y una cuota individual del 10% por cada dependiente, no reversible en caso de pérdida de la condición de dependiente. Sin embargo, la Ley N ° 13.135 restableció la redacción del art. 75 de la Ley No. 8.213, de 1991, por la que se devuelve la pensión por fallecimiento en su totalidad.

La MP No. 664, de 2014, estableció que la duración de la pensión por fallecimiento varía según la edad del dependiente, siendo vitalicia solo para cónyuge, pareja o acompañante que tenga una expectativa de supervivencia de hasta 35 años, con una duración de la prestación mayor según la supervivencia esperada, después de este límite. Esta medida tuvo como objetivo incentivar a los jóvenes dependientes a buscar su ingreso en el mercado laboral, evitando la generación de gastos en la cuenta RGPS para personas en plena capacidad productiva, al tiempo que permite la percepción de ingresos por un período determinado para que se generen las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad productiva.

Se introdujo una disposición similar en el ámbito civil, que establece que el dependiente condenado por homicidio doloso que resultó en la muerte del asegurado no tiene derecho a la pensión por muerte.

La Medida Provisional No. 664, de 2014, también buscó resolver algunas disparidades entre las reglas para el otorgamiento de la pensión por muerte en el Régimen General de Pensiones (RGPS) y en los Régimen Propio de los Servidores Públicos, promoviendo reglas uniformes, respetando las disposiciones constitucionales vigentes, en particular. § 7 del art. 40 de la Constitución Federal, que se reserva el derecho de asignar disposiciones sobre las reglas para la concesión de la pensión por fallecimiento.

En relación con la prestación por enfermedad, la Medida Provisional No. 664, de 2014, modificó su valor y la forma de sufragar al asegurado. Se estableció un nuevo límite máximo para la prestación por enfermedad, que no puede ser superior al promedio aritmético simple de los últimos 12 salarios de cotización. Anteriormente, el monto se basaba en el promedio del 80% de los salarios de contribución más altos durante el período de cotización del asegurado.

5.2 Antecedentes de la reforma de pensiones de 2019

Desde 2016 hasta 2019, uno de los temas más debatidos en Brasil fue la reforma de las pensiones. En este período hubo, como se dijo anteriormente, dos amplias propuestas de reforma de pensiones: PEC 287/2016 y PEC 6/2019. Ambas propuestas incluían reformulaciones muy amplias del sistema en Brasil. La PEC 287/2016 no fue aprobada en los años 2017 y 2018, pero a principios de 2019, con un nuevo gobierno, el tema volvió a la agenda con la PEC 6/2019 en febrero, y sería aprobada, con cambios importantes en el Congreso, aún en 2019, más concretamente en noviembre.

Como se discutió en Costanzi et al (2017), teniendo en vista que el gasto en el sector era significativo y por el hecho de que ésta produzca reflejos directos en un conjunto grande de la población, contribuyentes/asegurados o beneficiarios. Por los datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD Continua / IBGE) de 2019, había en Brasil alrededor de 30,7 millones de beneficiarios de pensiones de jubilación y supervivencia, lo que correspondía, según la PNAD Continua, a alrededor del 14,7% de la población total de Brasil (Tabla 5.1). Al considerar también los beneficios de la prestación continuada de la ley orgánica de asistencia social (BPC / LOAS), que corresponde a una pensión no contributiva, el número total de beneficiarios asciende a 33,5 millones (16% de la población total – Tabla 5.1).

Evidentemente, esta proporción del total de la población tiende a variar significativamente, siendo menor en los grupos de edad más jóvenes y mayor en las edades más avanzadas, como era de esperar. Es decir, la proporción de beneficiarios del sistema de pensiones en la población tiende a aumentar con la edad (Gráfico 5.1).

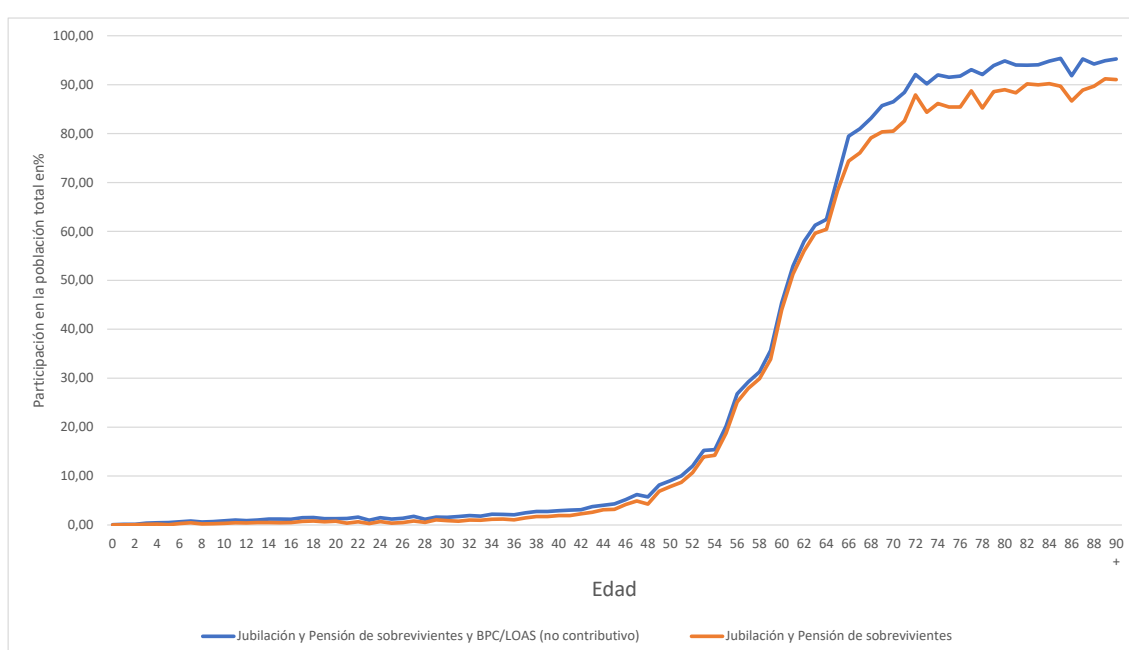
Como se puede observar en el Gráfico 5.1, la proporción de beneficiarios en la población total comienza a crecer significativamente a partir de los 40 o 50 años, lo que demuestra la precocidad de las jubilaciones en Brasil. Esto se debe tanto a la existencia de una pensión por tiempo de cotización, sin edad mínima en el RGPS, como a la existencia de pensiones especiales tanto en el RGPS como en los sistemas de pensiones de los servidores públicos y también para los docentes.

A los 52 años el porcentaje de población que recibe pensiones de jubilación o de supervivencia alcanza el 10% (10,7%) y cuando también se considera la prestación no contributiva BPC / LOAS, este porcentaje asciende al 12%.

A los 59 años, el porcentaje de la población que recibe pensiones de jubilación o supervivencia alcanza el nivel de 1/3 de las personas de esa edad (33,9%) y, al considerar

el beneficio no contributivo de BPC / LOAS, este porcentaje asciende al 35,7%. A la edad comprendida entre los 61 y 69 años, el porcentaje de población que recibe pensiones de jubilación o de supervivencia alcanza, respectivamente, más del 50% y más del 80%. Para la población de 90 años y más, el 91% de las personas en Brasil estaban recibiendo una pensión por jubilación o una pensión para supervivientes y, si también se considera BPC / LOAS (no contributivo), este porcentaje alcanzó el 95,24% en el año 2019.

Gráfico 5.1 - Proporción de Beneficiarios del Sistema de Pensiones en% de la población total según edad (contributiva y no contributiva) – Brasil - 2019



Fuente: Elaboración en base a los microdatos de la PNAD Continua Anual 2019 - IBGE

Datos presentados en detalle en la tabla XA del anexo

En Brasil, en 2019, había alrededor de 6,6 millones de beneficiarios de jubilaciones y pensiones para supervivientes menores de 60 años. Por tanto, alrededor del 21,4% de los beneficiarios no eran adultos mayores, lo que refuerza la precocidad de las pensiones en Brasil (Tabla 5.1).

Tabla 5.1
Beneficiarios de Jubilación, Pensión de Supervivientes y BPC / LOAS
(pensión no contributiva) Brasil 2019

Beneficiarios de Jubilación y Pensión de Supervivientes			
Edad	Número de beneficiarios	población total	% de la población total
menos de 60 años	6.565.343	176.636.175	3,7
60 años o más	24.168.365	32.860.288	73,5
80 años o más	4.316.932	4.818.724	89,6
Total	30.733.708	209.496.463	14,7
Beneficiarios de Jubilación, Pensión de Supervivientes y BPC/LOAS			
Edad	Número de beneficiarios	población total	% de la población total
Total	33.547.569	209.496.463	16,0

Fuente: Elaboración en base a los microdatos de la PNAD Continua Anual 2019 - IBGE

Al considerar los trabajadores ocupados que declararon cotización a la seguridad social, se estima que alrededor de 59,6 millones se declararon contribuyentes (62,9%) y 35,1 millones tenían declaración de no cotizantes (37,1% - Tabla 5.2). En términos de participación en la población total, los cotizantes a lo sistema de pensiones representaron el 28,4% de la población total en 2019.

Tabla 5.2
Trabajadores ocupados que contribuyen para pensiones

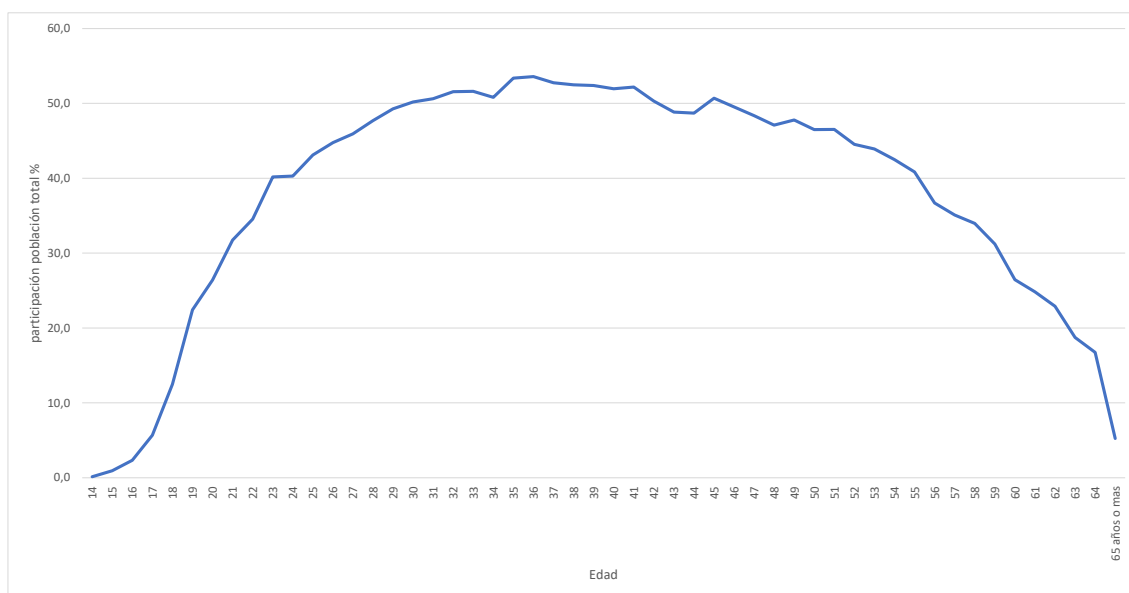
Brasil - PNAD / 2019 Anual Continua – IBGE

ÍTEM	Número de trabajadores	% del total de trabajadores ocupados
Trabajadores Ocupados con contribución para pensiones	59.547.591	62,9 %
Trabajadores Ocupados sin contribución para pensiones	35.094.736	37,1 %
Total de Trabajadores Ocupados	94.642.327	100,0 %

Fuente: Elaboración en base a los microdatos de la PNAD Continua Anual 2019 - IBGE

Sea por la no participación en el mercado laboral (persona no económicamente activa), el desempleo o la informalidad, parece natural que la participación de los contribuyentes en la población total, por edad individual, sea siempre muy por debajo del 100%, incluso para grupos de edad de 20 a 59 años. Sin embargo, desde el punto de vista de la financiación de lo sistema de pensiones, lo ideal es que este porcentaje sea lo más alto posible en edades típicas de trabajo, especialmente en el grupo de edad superior a 20 años y menor de 60 años. El análisis muestra, sin embargo, que la participación de los contribuyentes en la población total fue superior al 45% solo en el rango de 27 a 51 años (Gráfico 5.2 y Tabla 7A del anexo). Hay una tendencia a la baja muy marcada en el grupo de 50 años, pasando de un nivel del 46,5%, a los 50 años, a solo el 31,2% a los 59 años. Un factor clave para explicar esta tendencia es la concesión de pensiones a gran escala para personas con edad entre 50 y 59 años, o incluso menores de 50 años. En el grupo de edad de 65 años o más, la participación fue del 5,2%. La participación máxima de cotizantes en la población total a la edad de 36 años, cuando alcanza un nivel ligeramente superior a la mitad de la población de esa edad (53,6%).

Gráfico 5.2
Proporción de Cotizantes del Sistema de Pensiones en% de la población total según edad Brasil - 2019



Fuente: Elaboración en base a los microdatos de la PNAD Continua Anual 2019 - IBGE

Considerando contribuyentes y beneficiarios de jubilación, pensión y BPC/LOAS, había, en 2019, cerca de 90,7 millones de personas que estaban directamente

vinculadas a la Previsión Social en Brasil, o sea, cerca de 43,3% de la población total y el 55% de aquella con 16 años o más. Ciertamente, la vinculación era aún mayor teniendo en cuenta la existencia de acciones de previsión no contributivas, beneficiarios indirectos y por el hecho de que las franjas etarias más jóvenes, que actualmente no están directamente vinculadas, tienden a ser contribuyentes en el futuro, denotando el carácter protector de la previsión a lo largo del ciclo de vida y el pacto intergeneracional que sostiene el régimen.

Además, desde el punto de vista político, hay cambios donde las pérdidas son muy claras para determinados grupos privilegiados que fácilmente reconocen el impacto de las medidas, pero las ganancias son difusas y tienden a ser más significativas a medio y largo plazo, por lo tanto, al ser más difícil que sean reconocidas por la sociedad, tienden a ser de difícil aplicación. La visión electoral a corto plazo de los políticos, centrada en la cuestión de la reelección, también dificulta el tratamiento de la cuestión como política de estado y no de gobierno, como debería ser, y empujan, de forma peligrosa, el ajuste siempre hacia el futuro o hacia el próximo gobierno. Sin embargo, esta tendencia natural aumenta el riesgo de insolvencia en el futuro.

De cualquier forma, se puede afirmar que el mundo vive un gran conjunto de transformaciones, en gran parte derivadas del proceso global de envejecimiento poblacional, que han presionado el sistema de protección social de un gran conjunto de países. Hay un gran conjunto de reformas de pensiones en el mundo.

En Brasil, la reforma era no sólo una necesidad para garantizar la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo en un contexto de rápido e intenso envejecimiento poblacional, sino que también sirvió para corregir distorsiones que hacen que el país, aunque no tenga una parcela tan elevada de ancianos en su población, ya enfrente niveles de gasto elevados y con una trayectoria creciente e insostenible, en un nivel muy por encima de lo que se esperaba debido a su estructura demográfica actual. Estos factores presionan la carga tributaria nacional y disminuyen el espacio para otros sectores en la composición del gasto público como, por ejemplo, la inversión.

En este sentido, la reforma de pensiones era esencial, no sólo para garantizar la estabilidad fiscal del país, sino para asegurar espacio para la inversión pública, lo que le confiere potenciales efectos indirectos sobre el crecimiento económico y la productividad. La reforma era una necesidad, para que, en el contexto del envejecimiento, se aumentase el ahorro para la financiación de la inactividad y se incrementara la

productividad para disminuir o incluso viabilizar los costes relativos de la financiación de las generaciones futuras.

Dada la magnitud del gasto previsional, las reformas en este área suelen tener impactos macroeconómicos relevantes, pudiendo afectar indirectamente el ahorro, la tasa de interés y la inversión a medio y largo plazo. Ciertamente el diseño previsional puede tener impactos sobre el ahorro agregado, en especial, tasas de reposición muy elevadas para personas de alta renta pueden, conjuntamente, generar el efecto paradójico de desalentar el ahorro, llegando a absorber una cantidad mayor de recursos del ahorro de los trabajadores activos.

Otro punto a destacar es que el sistema de pensiones en Brasil tenía componentes regresivos que debían ser revisados de forma preferencial, como el mecanismo de ajuste, efectivamente necesario (ver Medeiros y Souza 2014; Rangel 2011). Aunque es la principal transferencia de ingresos del país, no tiene efectos a la hora de mejorar la distribución de la renta en un análisis estático o durante el ciclo de vida. Se resalta que este aspecto, en particular, estaba más asociado a los regímenes propios y especiales de Previsión Social, destinados a funcionarios públicos y militares, donde aún prevalecían condiciones más blandas de acceso, combinados a rendimientos mensuales más elevados.

El RGPS, cuando se consideraba de forma aislada, asumía alguna progresividad, característica que podría intensificarse si se revisasen reglas y criterios reproductores y / o fomentadores de inequidades como, por ejemplo, la existencia de una jubilación por tiempo de contribución (ATC) sin edad mínima.

De cualquier forma, como se ha señalado anteriormente, la reforma de pensiones, en Brasil, se justificaba por el rápido e intenso proceso de envejecimiento que el país debe afrontar en las próximas décadas, fenómeno que tiende a llevar a un significativo empeoramiento de la relación entre contribuyentes y beneficiarios y, a presionar el gasto con la Seguridad Social, es decir, los gastos en Previsión, Salud y Asistencia Social. Esta importante transición demográfica deberá producir amplios impactos sobre el crecimiento económico, el mercado de trabajo y sobre la estructura ideal del gasto público. En particular, en la Previsión Social, el aumento de la proporción de ancianos en la población total llevará a una cantidad relativa mayor de pensiones que deberá ser sostenida, *ceteris paribus*, por una razón de dependencia de ancianos o previsional más frágil. Obviamente, el envejecimiento poblacional deriva de la combinación de caída en la tasa de fecundidad con incrementos en la expectativa de vida. Además, el impacto de estos cambios demográficos tiende a ser potenciado por un conjunto de reglas inadecuadas que necesitan

ser revisadas. Si bien la pandemia de COVID muestra claramente las incertidumbres con relación al proceso de envejecimiento de la población a medio y largo plazo, el avance de la vacunación tiende a generar la esperanza en que el proceso de aumento de la esperanza de vida vuelva a su tendencia estructural.

Este proceso de envejecimiento ya se aprecia en el perfil de los beneficiarios de la previsión social en Brasil. Cuando se analizan los datos de distribución por grupo de edad de los beneficiarios de jubilación y pensión, se nota que creció la participación de aquellos con 80 años o más (Tabla 5.3). El total de jubilados y pensionistas de 80 años o más pasó de 1,1 millones en 1992 a 3,7 millones en 2015. En términos de proporción del grupo de 80 años o más en el total de beneficiarios, el incremento fue del 9,4% al 13% en el mismo período (Tabla 2.1). Cuando se considera sólo los jubilados, también se observa un proceso similar, con el total de 80 años o más de edad, saltando de 946 mil (10,5% del total) en 1992 a 3,1 millones (13% del total) en 2015.

La serie utilizada es de 1992 a 2015 debido a que hubo un cambio metodológico en la PNAD, lo que supuso una ruptura en la serie y, por lo tanto, no pudo haber continuidad para los años posteriores a 2015. La PNAD fue reemplazada por la so - llamada PNAD Continua, pero con diferente metodología.

Otro indicador que muestra el impacto del envejecimiento sobre el perfil de los beneficiarios de pensiones es la edad media de los jubilados y pensionistas que creció de 63,3 a 66,7 años entre 1992 y 2015. Cuando se considera sólo los jubilados, la edad media pasó de 65,8 a 67,9 años en el mismo período. Estos datos dejan claro que el proceso de envejecimiento ya produce impactos reales en la situación actual de la previsión social y los impactos deben ser crecientes en las próximas décadas a medida que el bono demográfico se encuentre en su final y el envejecimiento poblacional es acelere. En este escenario, debería quedar claro que no se debería postergar la adopción de ajustes. Desde la década de los 90 ya se ha intentado eliminar la jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima sin éxito en el país, entre otros factores, por la resistencia en el poder legislativo. La postergación crea el riesgo de medidas mucho más duras y la necesidad de un ajuste más brusco en el futuro.

Tabla 5.3 – Distribución por grupo de edad por rango de edad de los beneficiarios de jubilación y pensión para sobrevivientes - PNAD/IBGE – Brasil 1992 y 2015

Rango de edad	jubilados y pensionistas supervivientes		
	1992	2015 sin el Norte Rural	2015 con el norte rural
Menos de 60 años	4.121.049	6.616.440	6.696.811
60 a 69 años	3.816.123	10.555.087	10.733.998
70 a 79 años	2.958.438	7.594.093	7.695.066
80 años o más	1.132.320	3.714.346	3.759.169
Total	12.027.930	28.479.966	28.885.044
Distribución en% del total para jubilados y pensionistas supervivientes			
Rango de edad	1992	2015 sin el Norte Rural	2015 con el norte rural
Menos de 60 años	34,3	23,2	23,2
60 a 69 años	31,7	37,1	37,2
70 a 79 años	24,6	26,7	26,6
80 años o más			
Total	9,4	13,0	13,0
Rango de edad	Jubilados		
	1992	2015 sin el Norte Rural	2015 con el norte rural
Menos de 60 años	2.434.671	4.374.552	4.426.057
60 a 69 años	2.836.130	9.447.951	9.618.194
70 a 79 años	2.518.357	6.699.265	6.796.088
80 años o más			
Total	946.160	3.068.538	3.110.459
	8.735.318	23.590.306	23.950.798
Distribución en% del total para jubilados			
Rango de edad	1992	2015 sin el Norte Rural	2015 con el norte rural
Menos de 60 años	27,9	18,5	18,5
60 a 69 años	32,5	40,1	40,2
70 a 79 años	28,8	28,4	28,4
80 años o más			
Total	10,8	13,0	13,0

Fonte Elaboração própria a partir de los microdatos da PNAD/IBGE

Una tendencia muy clara es el aumento de la participación de los jubilados y pensionistas en la población total, que crecen a un ritmo superior al de todas las edades, inclusive, aquellas edades donde se concentra la población económicamente activa y los contribuyentes para la seguridad social. Entre 1992 y 2015, según los datos de la PNAD / IBGE, la participación de los beneficiarios de jubilación y pensión creció del 8,2% al 14,2% de la población total. Cuando se considera sólo los jubilados, esta participación

casi se duplicó en el mismo período, subiendo del 6% al 11,7%. Con el fin del bono demográfico y el rápido e intenso envejecimiento poblacional previsto para las próximas décadas, ciertamente la tendencia estructural y un continuo aumento de la proporción de jubilados y pensionistas en la población total, en especial, en un escenario sin reforma. En la década de los 80, también de acuerdo con datos de la PNAD, esa proporción de jubilados sobre la población total se mantuvo en el nivel del 5%.

Con el rápido e intenso proceso de envejecimiento poblacional en Brasil, que fue mostrado anteriormente, se puede proyectar un continuo empeoramiento en las relaciones entre contribuyentes y beneficiarios de jubilación o pensión. La proyección realizada por Costanzi et al. (2016) mostraba que la relación entre contribuyentes a la seguridad social y beneficiarios de jubilación / pensión caería del nivel de 2, en 2015, a cerca de 0,9 en 2060, o sea, estaríamos en una situación en la que habría más beneficiarios que contribuyentes.

La relación entre contribuyentes y beneficiarios ya viene cayendo desde hace varias décadas. De acuerdo con el Libro Blanco de la Seguridad Social (2002), la relación entre contribuyentes para cada beneficiario en el marco del RGPS, que era cerca de 8, en 1950, había caído a 4, 3 y 2,5, respectivamente, en los años de 1970, 1980 y 1990, habiendo llegado a caer por debajo de 2 en la década de los 90. Conforme Oliveira et al. (1999), en 1940, había 31 contribuyentes para cada jubilado y pensionista del sistema. Como consecuencia, las alícuotas suficientes para mantener el sistema podían ser más bajas: eran del 3% para el empleado y del 3% para el empleador, con otra tercera parte pagada por la Unión, totalizando el 9% sobre la nómina. A finales de la década del 90, sin embargo, esta relación de activos / inactivos se había deteriorado hasta llegar a apenas 1,7 contribuyente por beneficiario. Esto obligó al continuo incremento de la alícuota sobre la nómina durante el referido período. Oliveira et al. (1997) también muestra que la relación entre contribuyentes por beneficiario habría alcanzado el pico en la década de 1940, pasando a decaer desde aquella década, llegando a un nivel de 2,8 contribuyentes por beneficiario ya a principios de la década de 1980. Además, ya en la década de los 80, la relación sería similar a la prevaleciente para países de población mucho más envejecida, no sólo en función de factores demográficos, sino también de las reglas inadecuadas.

Fue en este contexto en el que se intentaron dos reformas en los años 2016 y 2019, más concretamente la PEC 287/2016 y la PEC 6/2019. La reforma de pensiones era considerada imprescindible para garantizar la sostenibilidad del sistema a medio y largo

plazo, de forma que se evitaran costes excesivos para las futuras generaciones. El ajuste propuesto buscaba mayor convergencia entre los diferentes sistemas de pensiones (trabajadores sector público y privado) y la disminución del alto compromiso de los recursos públicos para gastar en personal activo e inactivo, lo que termina perjudicando a otras políticas públicas y a la inversión. Por tanto, había que buscar de forma indispensable un ritmo de crecimiento sostenible para sufragar los gastos en pensiones en medio de un contexto de rápido e intenso envejecimiento de la población, constituyendo así un elemento fundamental para el equilibrio de las cuentas públicas y atenuación de la trayectoria de crecimiento explosivo de la deuda pública. Las reglas de las prestaciones de la seguridad social en Brasil no estaban cumpliendo con los principios de igualdad y distribución del ingreso, ya que Brasil seguía siendo uno de los países más desiguales del mundo.

También vale la pena señalar que Brasil ha entrado en una grave crisis fiscal desde 2014. La deuda bruta con relación al PIB pasó del 51,5% del PIB en diciembre de 2013 al 75,3% en diciembre de 2017. La reforma de las pensiones, además de reducir el endeudamiento primario, también reduciría su costo. El sistema de pensiones consumía más de la mitad del presupuesto federal, dejando poco espacio para la educación, la salud y las infraestructuras. El ajuste buscaba mayor equidad, convergencia entre los diferentes sistemas y la sostenibilidad del nuevo plan de pensiones, contribuyendo a la reducción del alto compromiso de los recursos públicos para gastos obligatorios, que termina por perjudicar inversiones en Salud, educación, seguridad e infraestructuras.

La propuesta de la PEC 6/2019 fue sometida al Congreso Nacional con otras medidas como la medida provisional (MP) n° 871, de 18 de enero de 2019, que luego se convirtió en la Ley 13.846, que tenía como objetivo reducir y combatir el fraude en los sistemas de pensiones de Brasil. Por tanto, el proyecto de un nuevo sistema de pensiones estaba basado en algunos pilares fundamentales: la lucha contra el fraude, el cobro de deudas tributarias y equidad. Además de la creación de un nuevo plan de pensiones capitalizado para las próximas generaciones. Aunque la propuesta contenía el proyecto de un nuevo sistema de capitalización para las nuevas generaciones, el Congreso Nacional no aprobó su introducción.

La lucha contra el fraude fue el objetivo central de la mencionada MP n° 871, de 18 de enero de 2019. Esta medida tenía como objetivo establecer instrumentos para eliminar la posibilidad de recibir pensiones indebidas, a través de un ajuste de las

disposiciones legales y el establecimiento de programas especiales de combate a las irregularidades.

Uno de los mayores problemas del RGPS era que existía la posibilidad de jubilarse con 35 años de cotización para los hombres y 30 años de cotización para las mujeres sin edad mínima. Fue una gran distorsión, teniendo en cuenta que permitía jubilarse a los 50 años, con altos ingresos del empleo formal, personas con plena capacidad laboral, que empezaban a acumular ingresos por trabajo y jubilación. Tal situación no tenía sentido, ni desde el punto de vista de la protección social ni desde el punto de vista de la distribución. Los pagos de jubilación deben dirigirse a las personas que han perdido su capacidad para trabajar y no un suplemento de ingresos para las personas con altos ingresos provenientes del empleo formal.

Bajo las RGPS, existe la posibilidad de retirarse por tiempo de contribución personal, sin el requisito de una edad mínima, lo que conduce a la concesión de la jubilación a las edades medias de 55,6 años y 52,8 para los hombres y mujeres, respectivamente, en 2018. En ese momento, antes de la reforma, en estos grupos de edad, la expectativa de supervivencia era de 24,2 años y de 30,9 años para hombres y mujeres, lo que implica altas duraciones medias de jubilación. En el caso de las mujeres, la duración prevista es superior al tiempo de cotización exigido (30 años).

Es importante destacar que en el caso de los trabajadores urbanos, los más pobres no pueden contribuir el tiempo suficiente para jubilarse en esta modalidad, retirándose por edad: los hombres con mínimo 65 años y mujeres con mínimo 60 años. Durante la jubilación por tiempo de cotización, el monto promedio del beneficio era de R \$ 2.231 y en el caso de los jubilados por edad urbana es R \$ 1.252. Por lo tanto, el grupo que se jubiló más prematuramente, a los 50 años, tenía un nivel promedio de beneficio que era aproximadamente un 78% más alto que el que se jubilaba más tarde, a los 60 años. Esta diferencia en el monto del beneficio también reflejó el mayor salario promedio de los grupos que se jubilaron a los 50 años.

Había, y todavía hay, perspectiva de deterioro de la relación entre contribuyentes y beneficiarios. Antes de la reforma de pensiones, la proporción estimada era de cerca de dos contribuyentes para cada beneficiario de jubilación y pensión de supervivencia. Las proyecciones de esta relación para el futuro, en un escenario sin reforma, apuntaban a una reducción de esta relación a 1 alrededor de la década de 2040 y, a partir de la década de 2050, a menos de 1, es decir, habría más beneficiarios que cotizantes para el sistema de pensiones.

El nivel de gasto en pensiones en Brasil, era y aún es, discordante con la experiencia internacional, ya que el nivel de gasto es compatible con países con estructura poblacional más envejecida. Esta situación dificulta la asignación de recursos a otras políticas públicas. En 2017, el gasto público en pensiones alcanzó R\$ 890,7 mil millones, lo que representó el 13,6% del PIB. Esta cifra considera el gasto del RGPS, del RPPS de la Unión, el gasto en militares (reserva, jubilación y pensión) y el RPPS de los Estados y Municipios. El déficit agregado alcanzó R\$ 362,6 mil millones (5,5% del PIB). Si también se consideran los gastos de BPC / LOAS, el gasto asciende al 14,3% del PIB.

Tal escenario termina conduciendo a una limitación de otras políticas públicas. El escenario de creciente absorción de recursos presupuestarios para fines previsionales se da en una desafiante realidad económica tanto para la Unión como para las entidades federativas, pues el sistema público de pensiones ya representa una alta participación en el gasto total. En el caso de la Unión, se observa un notable crecimiento de la participación del gasto en pensiones sobre el total del gasto primario: el gasto con el RGPS aumentó del 35,4 % al 43,4 % del presupuesto entre 1997 y 2018.

En este contexto, la presión fiscal derivada de la creciente necesidad de financiamiento de la seguridad social requerirá la focalización continua de recursos presupuestarios de otras políticas públicas. En 2018, considerando RGPS, RPPS de unión civil, militar y Fondo Constitucional del Distrito Federal (FCDF), el gasto público con pensiones llegaba a R\$ 717,5 mil millones, representando cerca del 53% del gasto primario del gobierno central o federal. Al considerar, además, el gasto con BPC / LOAS, el monto ascendía a R\$ 773,7 mil millones o cerca del 57% del gasto primario del gobierno central o federal. Sumado a los gastos de personal, se alcanza prácticamente el 70% del gasto primario, dejando una porción muy pequeña para gastos discrecionales. A modo de ejemplo, el gasto total en inversión ejecutado por la Unión para la mejora de la calidad de vida y el crecimiento económico sostenido, sólo alcanzó R\$ 44 mil millones en 2018.

También había un escenario de desequilibrios en las finanzas de las entidades federadas. La expansión más acelerada del gasto previsional de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios verificada hasta 2018, muy por encima del crecimiento registrado por los ingresos del sistema en el mismo período. El desequilibrio de las cuentas de pensiones de las entidades de la Federación se estaba agravando y el mantenimiento de las nóminas de jubilados y pensionistas del RPPS era uno de los principales gastos corrientes de los Estados.

Las proyecciones fiscales para el futuro del sistema de seguridad social brasileño destacan la difícil situación de sostenibilidad fiscal, principalmente en el ámbito del RGPS. De acuerdo a la Ley de Directrices Presupuestarias de 2019, había una tendencia al alza del gasto RGPS del 16,8% del PIB en 2060. Así, se evidenciaba un escenario de enormes dificultades en cuanto a la sostenibilidad fiscal del RGPS. Cabe señalar que el ritmo de crecimiento del gasto previsto en esta proyección consiste, de hecho, en reproducir prácticamente la velocidad de incremento del gasto previsional observado en las últimas décadas, cuando el bono demográfico aún no había llegado a su fin, lo que ocurrió en 2018.

También había una perspectiva de *insostenibilidad en el futuro de los regímenes de pensiones de los servidores públicos*. La situación de desequilibrio actuarial en el RPPS se derivaba, en gran medida, de la existencia de normas que garantizaban prestaciones de valores medios muy elevados y normas de pensiones especiales que posibilitaban concesiones anticipadas de prestaciones. A pesar de los recursos acumulados por estos regímenes, el grado de cobertura de los compromisos es aún incipiente y estos, en su mayor parte, aún estaban estructurado en base a un sistema de reparto, que se combinó con el modelo de beneficio definido. El sistema de pensiones brasileño, antes de la reforma de pensiones, estaba marcado por profundas y evidentes desigualdades, promoviendo la redistribución del ingreso intrageneracional, muchas veces de manera regresiva, potenciando el papel institucional adverso del Estado en la reproducción o incluso en la expansión de los ya elevados niveles de desigualdad social. Era fundamental promover una mayor progresividad en la distribución de los ingresos de la seguridad social.

El sistema de pensiones brasileño estaba marcado por el hecho que *los más ricos tendían a jubilarse antes y con valores más altos*. En general, especialmente en el sector urbano, los trabajadores socialmente más favorecidos (mayores ingresos, formalidad, estabilidad a lo largo de la vida laboral y mejores condiciones laborales) se jubilaban con una edad media de 54,6 años en 2018, con una expectativa de recibir la pensión durante 27,2 años, y con un valor medio de aproximadamente R\$ 2,231.00. Pero los más pobres *tendían a jubilarse más tarde y con valores más bajos*. Dado que los trabajadores sociales menos favorecidos (menores ingresos, mayor informalidad, menor estabilidad en la vida laboral, menor densidad contributiva y peores condiciones laborales) tienden a jubilarse por edad a los 63 años en promedio (en 2018), lo que implica una duración

promedio esperada de 20,1 años, con un monto promedio de jubilación de aproximadamente R \$ 1.252,00 (datos de 2018).

También había diferenciación de reglas entre regímenes. En el caso de los servidores públicos vinculados al RPPS, la norma permanente permitía la jubilación a los 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. Sin embargo, debido a las reglas de transición y la gran relevancia de las pensiones especiales, en la práctica, las edades de jubilación acababan siendo inferiores a estos parámetros. Además, para muchos servidores, el techo del valor de los beneficios era mucho más alto que el techo del RGPS, a pesar de las diferentes reglas de contribución. Por lo tanto, era deseable una convergencia entre el RGPS y el RPPS.

En efecto, mientras el RGPS presenta características progresivas, con reducción de la tasa de reemplazo con el aumento de los ingresos de los asegurados bajo ese mismo régimen, el RPPS de la Unión presenta características regresivas. La comparación entre los dos regímenes también revela tasas de reemplazo mucho más altas para el RPPS de la Unión que para el RGPS (Tabla 5.4). De hecho, al analizar las curvas de concentración del ingreso por fuente, Soares y Bloch (2020) muestran que el sistema de seguridad social no ha logrado su objetivo de reducir la desigualdad social, ya que reproduce casi a la perfección la distribución del ingreso del país. Una transferencia es progresiva cuando su coeficiente de concentración es inferior al coeficiente de Gini, sin embargo, la pensión tiene un índice de concentración ligeramente superior, de 0,544 a 0,540. En el caso de las RPPS, Silveira et al (2020) muestran que las RPPS concentran el 73% de sus transferencias en el decil más rico y, por tanto, contribuyen en gran medida al empeoramiento de la concentración del ingreso. El coeficiente de concentración de RPPS es de 0,82, es decir, es un sistema altamente regresivo.

Tabla 5.4 Estimaciones de tasa de reemplazo RGPS y RPPS 2018

cuartil de ingresos	RGPS	RPPS
1°	114,4	97,0
2°	94,6	102,0
3°	78,4	97,4
4°	56,7	107,0
Total	88,5	100,5

Fuente: Secretaría de Pensiones y Vizioli y Costanzi (2022)

En la PEC 6 fue propuesto un nuevo régimen de seguridad social, organizado en base a un sistema de capitalización. Pero esta propuesta fue eliminada por el Congreso Nacional. Además de definir las reglas de cobertura mínima, el texto constitucional prohíbe el cómputo de tiempos ficticios, la posibilidad de establecer una edad mínima y tiempo de cotización que difiera de la regla general excepto para personas con discapacidad, para trabajadores cuyas actividades se ejercen con exposición efectiva a químicos, físicos y biológicos nocivos para la salud, para los docentes en la educación infantil, primaria y secundaria y para los trabajadores rurales, incluidos los que desarrollan su actividad en el ámbito de la economía familiar.

Fue propuesta la posibilidad de cobertura disciplinaria de pensiones de riesgos no planificados, incluido la de accidente de trabajo, para ser atendidas de manera concurrente por RGPS y el sector privado. La propuesta fue que, para efectos de la jubilación, tengan 62 años las mujeres y 65 años los hombres, necesitando 20 años de cotización para ambos sexos. Se propuso que las edades requeridas en la Enmienda se ajustara cada 4 años, a partir de enero de 2020, en caso de aumento de la expectativa de supervivencia del brasileño a los 65 años, pero esta propuesta fue rechazada por el Congreso Nacional.

La propuesta era que el cálculo de las pensiones se basara en el promedio aritmético simple de todos los salarios y salarios de cotización, correspondiente al 100% de todo el período contributivo desde julio de 1994, o desde el período inicial de contribución, si es posterior a esa fecha. El valor de las pensiones correspondería al 60% de este promedio, con un incremento del 2% por cada año de cotización que supere el tiempo de 20 años de cotización, excepto en el caso de jubilación del trabajador que realizaba una actividad ejercida en especiales condiciones nocivas para la salud, situación en la que el aumento se aplicaría a partir del tiempo que supere los 15 años.

Fueron propuestas nuevas tasas de cotización provisionales para el trabajador asegurado, incluido el empleado doméstico, y para el trabajador individual, del 7,5% al 14%, que se aplicarían sobre el asegurado y también para los RPPS.

Se propuso que las reglas dejaran de estar definidas en el texto permanente de la constitución, refiriéndose a una ley complementaria que establecería reglas generales para la organización y funcionamiento de los regímenes, así como la responsabilidad previsional, por lo se adoptarían las mismas prácticas internacionales, que no establecen las normas de seguridad social como materia exclusivamente constitucional. Sería una

tentativa de desinstitucionalizar las reglas de pensiones. Sin embargo, esta propuesta de desinstitucionalizar las reglas de retiro no fue aprobada por el Congreso Nacional.

La propuesta establecía reglas intermedias de transición entre el presente y el futuro, en vista de la expectativa del derecho de servidores actuales apoyados por sus propios regímenes. Inmediatamente se aplicaría a los servidores de todas las entidades federativas la regla conocida como la fórmula de los puntos "86/96", en la que se suman la edad y el tiempo de aporte, siempre y cuando se cumplan los límites mínimos de estos requisitos. El número mínimo de puntos se incrementaría a partir de enero de 2020 hasta el límite de 100 puntos para mujeres y 105 puntos para hombres y podría cambiar en función del aumento de la esperanza de vida. Había reglas de transición para docentes, policías civiles, agentes penitenciarios o socioeducativos y para empleados que trabajaban en condiciones especiales o con discapacidad.

La PEC 6/2019 también incluía la propuesta de poner límites a la acumulación de jubilaciones y pensiones que puedan darse con posterioridad a la fecha de publicación, y no se permite la acumulación de más de una jubilación a la cuenta de RPPS, salvo que se relacione con cargos acumulativos y más de una jubilación o más de una pensión dejadas por un cónyuge o pareja a la cuenta RGPS.

El impacto fiscal positivo estimado para la PEC 6/2019 a lo largo de 10 y 20 años era, agregando recetas y gasto, respectivamente, 1,158 billones de reales y 4,6 billones de reales. El Congreso ha hecho muchas propuestas, obviamente tornando a alternativas menos severas. Con estos cambios el impacto fiscal cayó cerca del 30%, suponiendo un impacto fiscal positivo estimado de R \$ 800 bilhões en 10 años. Antes de abordar la reforma aprobada, es fundamental analizar una importante contrarreforma aprobada en 2015, que creó la denominada regla progresiva 85/95 que consistía en la no aplicación del denominado factor de la seguridad social. Esta contrarreforma, incluso en 2015, aumentó aún más la necesidad y urgencia de la reforma de las pensiones llevada a cabo en 2019.

5.3 La contrarreforma del factor progresivo 85/95

A partir de finales de 2014 y principios de 2015, hubo un cambio en el enfoque de medidas que buscaban ampliar la cobertura de las pensiones, que prevalecieron desde 2006 hasta 2011, cuando se viró hacia una política que buscaba reducir el crecimiento del gasto con beneficios del RGPS. El 30 de diciembre de 2014, el gobierno federal promulgó las Medida Provisorias 664 y 665, que buscaban una serie de ajustes en:

- a) En las reglas de la pensión por muerte o para supervivientes (MP 664);
- b) En lo llamado “*auxílio-doença*”, que es un beneficio para asegurados con incapacidad laboral temporal (MP 664);
- c) En el seguro dedesempleo y en el llamado abono salarial (MP 665).

Además de las medidas de ajuste, la MP 664 también buscó acciones para mejorar el reconocimiento de la incapacidad laboral por los cambios en la pericia médica. En el caso de las pensiones por muerte o para los supervivientes las medidas propuestas por la MP 664 fueron las siguientes:

- a) introducción de una carencia de dos años de cotización, porque antes sólo existía el requisito de tener la condición de asegurado, de tal manera que era posible obtener un beneficio vitalicio con valor máximo sólo con una contribución;
- b) la introducción del tiempo mínimo de matrimonio o unión de dos años para los cónyuges, condicionalidad que no existía;
- c) la introducción de condicionalidades para conceder pensión vitalicia que antes era concedida a todos los cónyuges sin condiciones, incluso, para los cónyuges jóvenes sin hijos y con otra fuente de ingresos - la propuesta del gobierno fue que tendría derecho a pensión vitalicia sólo cónyuges con la supervivencia esperada, en la fecha de la muerte del fideicomitente, hasta 35 años, y los cónyuges con más de 35 años de supervivencia esperada (más jóvenes) tendrían una pensión por un período que variaría de 3 hasta 15 años, de modo que cuanto más joven menor sería la duración;
- d) el fin del derecho a las prestaciones de muerte para dependientes condenados por un crimen que había resultado en la muerte del fideicomitente;
- e) cambios en el valor del cálculo de la prestación que ya no sería más del 100% de la jubilación que el fideicomitente recibía o tendría derecho, pero sería un 50% más un 10% por cada dependiente, pero respetando el piso del salario mínimo;

f) fin de la llamada reversión de cuotas, sistema por el cual, en caso de pérdida de dependencia de un dependiente (como, por ejemplo, en caso de el hijo que cumpla 21 años), el valor de su cuota es revertida para los demás dependientes restantes.

El objetivo principal de los cambios en las reglas de la pensión por muerte fue el RGPS, pero la mayoría de los cambios se extendieron también al régimen de pensiones de los funcionarios públicos federales, excepto el cambio en el cálculo del valor de la pensión. Sin embargo, la MP 664 se propuso, desafortunadamente, sin un proceso previo de negociación con el Congreso y sin dialogo social, y por eso su tramitación en el Congreso fue relativamente difícil y acabó por sufrir grandes cambios. El Cuadro 1 muestra, de forma resumida, como eran las reglas de pensión por muerte antes de la MP 664, la norma propuesta por la MP 664 y la norma aprobada por el Congreso y sancionada por el Poder Ejecutivo.

Si bien se mantuvo el requisito de tiempo mínimo de dos años de matrimonio o unión y se introdujo una carencia de 18 meses de cotización, estas medidas se aliviaron mediante la creación de un pago por 4 meses para los cónyuges de los asegurados que no cumplan estas condiciones.

Aunque, en la versión final se introdujeron condicionalidades para recibir la pensión vitalicia por el cónyuge, se flexibilizaron las condiciones. A su vez, la duración fue establecida directamente por la edad del(a) viudo(a) en la fecha de la muerte del fideicomitente. A partir de 44 años la pensión es vitalicia y, para los menores de 44 años, la duración varía de 3 a 20 años (no de 3 a 15 años como proponía la MP 664), con la actualización de, al menos a cada tres años, según la esperanza de vida al nacer (o cuando se alcanzara un incremento de al menos un año) y no anual como propuso la MP 664.

Los cambios en el valor de la prestación, específicamente la reducción del 100% de la jubilación hasta el 50% más el 10% por cada dependiente, y el fin de la reversión de las cuotas fueron rechazadas por el Congreso y, por lo tanto, no hubo cambios en el valor de la prestación. Sin embargo, estas eran, sin duda, las medidas más duras y, por tanto, las que tendrían el mayor impacto fiscal.

Por otra parte, se aprobó la pérdida de derechos de pensión por la muerte de los dependientes por la práctica de delito que resulte en la muerte del fideicomitente, pero con un cambio. Mientras que la MP 664 vinculaba la pérdida del derecho a la condenación del dependiente, la versión final se vincula aljuicio final.

Las MP 664, en relación el llamado *auxílio-doença*, que es la prestación que se paga en caso de incapacidad laboral temporal, proponía dos medidas en el marco del RGPS:

a) introducción de un "límite máximo" para la prestación, que sería el promedio de los doce últimos salarios de cotización. Esta medida fue aprobada por el Congreso y sancionada por el Gobierno - antes de esta medida, era posible que el valor del beneficio fuese mayor que la remuneración que el empleado recibía en el último trabajo;

b) para el empleado asegurado, los primeros 15 días de ausencia de trabajo en función de incapacidad laboral temporal eran pagados por el empleador y el INSS asume el pago a partir del 16º día La propuesta del gobierno era aumentar este período a cargo del empleador de 15 a 30 días, pero la medida fue rechazada por el Congreso.

Cuadro 5.1:

Reglas de pensiones por muerte en Brasil antes de la MP 664, Propuesta de la MP 664/2014 y Norma Aprobada (Ley 13.135/2015)

Critério	Regla antes de la MP 664	Regla propuesta por la MP 664/2014	Regla aprobada por la Ley 13.135/2015
Carencia	Concesión independiente de carencia, con exigencia sólo de la calidad de asegurado.	Requisito de carencia de dos años de cotización, a excepción en los casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional o de trabajo – el cambio también se amplió a los funcionarios públicos federales.	El requisito de carencia se redujo a 18 meses de cotización, aunque se ha creado el pago de cuatro años para los asegurados que no cumplan la carencia. También se cambiaron las excepciones para accidente de cualquier tipo o de enfermedad profesional o de trabajo. Estos cambios también fueron ampliados a los funcionarios públicos federales.
Tiempo mínimo de matrimonio o unión estable	No existía un requisito de tiempo mínimo de matrimonio o unión estable.	Introducción del requisito de dos años de matrimonio o unión estable. Exceptuando si la muerte del fideicomitente se debió a un accidente después del matrimonio o si se considera al cónyuge incapaz de desempeñar una actividad remunerada que garantice un medio de vida. Cambio extendido a los servidores públicos federales.	Se mantuvo un período mínimo de dos años de matrimonio o de unión estable, aunque se creó un pago de cuatro meses para los asegurados que no cumplan con esta condición. Tampoco existe este requisito si la muerte del fideicomitente ha resultado de accidente de cualquier tipo o de enfermedades profesionales o laborales, así como para cónyuges con discapacidad. Cambio extendido para los servidores públicos federales.

Criterio	Regla antes da MP 664	Regla propuesta pela MP 664/2014	Regla aprobada pela Ley 13.135/2015
Duración de los beneficios para los cónyuges	La pensión por muerte era vitalicia independiente de la edad del cónyuge/viudo(a) en la fecha de la muerte del fideicomitente, aunque sin hijos, con capacidad de trabajo plena y sin dependencia económica, que es supuesta.	La duración dependerá de la expectativa de supervivencia del cónyuge en la fecha de la muerte del fideicomitente. Para supervivencia esperada de hasta 35 años (edad de 44 años o más) sería vitalicia, y duraría de 3 a 15 años para los que tienen la expectativa la supervivencia de más de 35 años. La actualización sería anual. Cambio extendido a los funcionarios federales.	La duración se define de acuerdo a la edad del cónyuge en la fecha de la muerte del fideicomitente, y es vitalicia para cónyuge/viudo(a) con 44 años de edad o más y es de 3 a 20 años para los menores de 44 años. Estas edades se actualizan al menos a cada tres años por el aumento de la esperanza de vida al nacer o cuando dicho aumento de este indicador llega a un mínimo de un año. Cambio extendido a los funcionarios federales.
Homicidio del fideicomitente por un dependiente	No existían restricciones legales de pagos de pensión a dependientes que cometieron delito que resultó en la muerte del fideicomitente.	Se excluía el derecho a la pensión al dependiente que cometió el delito que resultó en la muerte del fideicomitente/asegurado. Cambio extendido a los servidores públicos federales.	Se mantuvo la pérdida de los derechos de pensión al dependiente condenado por delito intencional que ha llevado a la muerte del fideicomitente/asegurado, aunque después sentencia judicial final. Cambio extendido a los servidores públicos federales.
Valor del Beneficio	Valor de 100% de la jubilación que el fideicomitente recibía o que tendría derecho en el caso de una jubilación por discapacidad. En caso de fin de la cuota de un dependiente, su valor revierte en los dependientes restantes (reversión de cuotas).	El valor sería reducido del 50% al 10% por dependiente del valor de la jubilación que el fideicomitente recibía o hubiera tenido derecho se jubilase por incapacidad, con la manutención de la garantía de un salario mínimo. Fin de reversión de las cuotas.	Reglas propuestas por la MP 664 fueron rechazadas y mantenidas las reglas anteriores a MP 664.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la MP 664/2014 y Ley 13.135/2015

En el caso de cambios en el proceso de reconocimiento de la incapacidad laboral, el modelo anterior a la MP 664 establecía que el proceso era de competencia exclusiva de pericia médica del INSS y, la propuesta del gobierno, aprobada por el Congreso, ha sido flexibilizar la ejecución de este servicio, con el fin de mejorar la calidad, permitiendo que el reconocimiento de la incapacidad también puedan realizarlo los médicos del sistema de salud pública.

En el caso del seguro de desempleo se propusieron medidas para dificultar el acceso a las prestaciones por desempleo en los dos primeros accesos de los trabajadores o en las dos primeras solicitudes. La regla anterior a la MP 665/2014, establecía que para el primer acceso a la prestaciónera necesario haber trabajado formalmente en los últimos seis meses y para los demás accesos, además del requisito de tiempo trabajado, había una condición que establecía que tenían que haber transcurrido 16 meses entre una solicitud y la anterior. En este sentido, la condicionalidad era más fácil con los que estaban en el primer acceso / solicitud que para los que ya habían recibido el seguro de desempleo.

La propuesta del gobierno ha sido aumentar las condiciones de tiempo trabajado para las dos primeras solicitudes: haber trabajado formalmente 18 de los últimos 24 meses y 12 de los últimos 16 meses para, respectivamente, el primero y segundo acceso a la solicitud. No habría cambios para los demás accesos. Claramente la medida tiende a restringir el acceso a las prestaciones por desempleo para los trabajadores más jóvenes. Sin embargo, el Congreso Nacional terminó mitigando las medidas, con reducción de la exigencia para el primer acceso de 18 a 12 meses de trabajo en los últimos 18 meses y, para el segundo acceso, haber trabajado 9 de los últimos 12 meses.

Se tomaron también un amplio conjunto de medidas para reducir el gasto en el seguro de desempleo de los pescadores artesanales, debido a la sospecha de fraude en la concesión de la prestación, sin embargo, la mayoría de las medidas han sido rechazadas o mitigadas en gran medida por el Congreso.

De hecho, la cuestión del fraude siempre ha sido un argumento a favor del cambio en las reglas del seguro de desempleo, siempre discutiendo cómo podría aumentar el gasto, que aumentó significativamente, en un periodo de reducción significativa en la tasa de desempleo. Aunque, no se puede descartar un cierto nivel de fraude en la aplicación del programa, la política de valorización del salario mínimo y la formalización significativa del mercado de trabajo en este período ciertamente jugaron un papel muy importante en la explicación del aumento de gastos.

El Abono Salarial es un beneficio que garantiza el pago de un salario mínimo por año para empleados formales que han trabajado al menos 30 días al año y con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Con la política de valoración del salario mínimo desde 2006 y con el fuerte crecimiento real desde 1995 (el valor mínimo real creció más de doble entre 1995 y 2015), el número de beneficiarios y el porcentaje de empleados formales que comenzaron a recibir la prestación ha crecido significativamente y hubo un empeoramiento de la focalización de esta dotación. La propuesta del gobierno, en la MP 665, ha sido el pago de un salario mínimo proporcional al número de meses trabajados en el año y elevar período de carencia de 30 a 180 días. Una vez más el Congreso mitigó el ajuste, porque a pesar de aceptar el pago proporcional al número de meses trabajados al año, no aceptó el aumento de la carencia de 30 a 180 días, volviendo a regla anterior de 30 días.

Cuadro 5.2

Reglas de seguro desempleo y abono salarial antes de la MP 665, Propuesta de la MP 665/2014 y Norma Aprobada (Ley 13.134/2015)

Programa / beneficio	Regla antes de la MP 665/2014	Regla propuesta por la MP 665/2014	Regla aprobada por la Ley n° 13.134, de 16 de junio de 2015
Seguro-desempleo	Para el primer acceso a lo beneficio era necesario haber trabajado formalmente en los últimos seis meses y para los demás accesos, además del requisito de tiempo trabajado, había una condicionalidad de 16 meses entre una solicitud y la anterior.	Para el primer acceso la propuesta del gobierno fue haber trabajado formalmente 18 de los últimos 24 meses y para el segundo acceso haber trabajado 12 de los últimos 16 meses (y no más de seis meses). No habría cambios para los demás accesos. Por lo tanto, la medida claramente buscaba restringir el acceso a las prestaciones por desempleo para los trabajadores más jóvenes.	Para el primer acceso haber trabajado formalmente 12 de los 18 últimos meses y para el segundo acceso haber trabajado 9 de los 12 últimos meses. No hay cambios para los otros accesos.
Abono salarial	El pago de un salario mínimo por año para los empleados formales que trabajaran por lo menos 30 días en el año de referencia y con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.	La propuesta preveía el pago de un salario mínimo proporcional al número de meses trabajados en el año y un período de carencia de 180 días para empleados formales con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.	Pago de un salario mínimo proporcional al número de meses trabajado en el año y 30 días de carencia para empleados formales con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Fuente: Elaboración de lo autor a partir de la MP 664/2014 y Ley 13.135/2015

Durante el transcurso de la MP 664, que pretendía reducir los gastos del RGPS, el Congreso aprobó un cambio importante en el llamado factor previsional que en la práctica se traduciría en un aumento significativo del valor de las llamadas jubilaciones por tiempo de contribución. La norma aprobada por el Congreso es comúnmente llamada el factor 85/95, y es la no aplicación del factor cuando la suma de la edad más tiempo de cotización es de 85 para las mujeres, con al menos 30 años de cotización, y 95 para los hombres, con por lo menos 35 años de cotización. Aunque el gobierno ha vetado la enmienda, terminó por editar la Medida Provisoria 676, del 17 de junio de 2015, que sólo introduce progresividad del factor 85/95 para 90/100 a largo plazo.

La dicha MP 676 fue posteriormente convertida en la Ley n° 13.183, del 4 de noviembre de 2015, y puede ser considerada la mayor contrarreforma de pensiones desde la reforma de 1998. Los cambios realizados – y las ventajas generadas – fueron dirigidas al público de mayores ingresos, educación superior y mayor estabilidad en el sector formal del mercado laboral (que requiere 35/30 años de cotización) y que, en general, por estar entre los 50-55 años, seguía trabajando, acumulando altos ingresos del trabajo formal con el beneficio de pensiones. Un desastre fiscal y con un efecto negativo en la distribución de renta. Este cambio conllevaría, a medio y largo plazo, un aumento en el gasto del RGPS mucho mayor que los ahorros con los cambios en las reglas de la pensión por muerte y *auxílio-doença*.

Desde la Constitución de 1988, un ajuste importante, antes del fin gradual de la jubilación por tiempo de cotización con la Enmienda Constitucional n° 103/2019, se realizaron los cambios de la Enmienda Constitucional n°. 20/1998 y la introducción del factor de seguridad social por la Ley n° 9.876/1999. Ante el fracaso en el intento de poner fin a la jubilación por edad de cotización sin edad mínima, lo que hubiera sido ideal, al menos se buscó garantizar un valor de las cuantías de las pensiones de forma más adecuada desde el punto de vista actuarial, con un equilibrio entre las aportaciones realizadas y el flujo de prestaciones esperado. Fue la introducción de un mecanismo de ajuste automático a la demografía en el sentido de que los aumentos en la expectativa de supervivencia dieron como resultado una disminución en el valor de la pensión. Incluso si la solución ideal fuera establecer una edad mínima, al menos el factor de precaución ayudó a evitar una explosión aún mayor en el gasto en pensiones.

Sin embargo, durante el transcurso de la Medida Provisional n° 664, que buscó ajustes básicos a las reglas de la pensión por fallecimiento, como establecer un período de gracia, tiempo mínimo de matrimonio y no otorgar el beneficio de por vida,

independientemente de la edad del cónyuge, el Congreso Nacional relajó, de manera irresponsable, la aplicación del *factor previdenciário*. De acuerdo con la enmienda aprobada por el Congreso, si la suma de la edad y el tiempo de cotización fuera 85 para las mujeres o 95 para los hombres, no se aplicaría el factor, que en la práctica representó un aumento significativo en el valor de las prestaciones y el fin de la lógica actuarial en la concesión de retiro por tiempo de cotización - ATC (ver Costanzi, Fernandes y Ansiliero 2018).

Si bien vetó la propuesta, el Poder Ejecutivo presentó la Medida Provisional n° 676/2015, que mantuvo la norma 85/95, incrementándola progresivamente a 90/100 en el 2022. Sin embargo, durante el proceso en el Congreso Nacional, la progresión fue aún más lenta, alcanzando la suma de 90/100 solo el 31 de diciembre de 2026. Con la sanción de la Ley N° 13.183, del 4 de noviembre de 2015, se estableció esta profunda flexibilidad en la aplicación de la FP, que resultó en un aumento significativo del valor de ATC. Cabe destacar que los beneficiarios públicos de los ATC son precisamente aquellos con educación superior y mayor estabilidad en el mercado laboral formal y, por tanto, con mayores ingresos y, dada la edad promedio de jubilación en los 50, muchas veces continúan acumulando beneficios e ingresos del trabajo formal, a menudo alto para los estándares brasileños.

Cabe destacar que la población beneficiados por los ATC son precisamente aquellos con mayor nivel de educación y estabilidad en el mercado laboral formal y, por tanto, con mayores ingresos y, dada la edad promedio de jubilación en general situada en los 50, muchas veces continúan acumulando beneficios e ingresos laborales formales, a menudo elevados para los estándares brasileños. Por lo tanto, la regla progresiva 85/95 establecida por la Ley n° 13.183/2015 fue un desastre tanto desde el punto de vista fiscal como distributivo. Cabe señalar que en el período de 2000 a 2014, previo a la regla progresiva 85/95, el factor previsional generó una reducción estimada del gasto de aproximadamente R\$ 102 mil millones.

Para dar una idea más concreta del impacto de este cambio, en 2015, una mujer con 52 años de edad y 33 años de cotización tendría un *factor previdenciário* de 0,687, lo que significa un descuento en el valor inicial de la pensión del 31,3%. Con la regla progresiva 85/95 habría un salto a un factor de 1, es decir, sin descontar o sin aplicar el factor. Esto representó un aumento en el monto del beneficio del 45,6%.

Como muestran Costanzi, Fernandes y Ansiliero (2018), la regla progresiva 85/95 creó situaciones en las que, para las mujeres, con tan solo un año de aplazamiento sería

posible, al llegar a la suma de 85 puntos, de edad y tiempo de cotización, aumentar el monto del beneficio inicial en el 55,8%. Este incremento fue absolutamente desproporcionado en relación con la reducción de la duración de la prestación, que se estimó en torno al 3,4%. El flujo acumulado de beneficios, a valor presente, aumentaría un 48%.

La mencionada norma también creó la posibilidad de tener sólo dos años y medio de aplazamiento, para alcanzar la suma de 95 puntos, y obtener un incremento en el valor del beneficio del 44,5%. Nuevamente, el incremento fue desproporcionado en relación con la reducción en la duración del beneficio, con un incremento en el flujo acumulado de beneficios, a valor presente, de 24,2%.

Se estima que la regla progresiva 85/95, en solo 25 meses de operación en el período de 2015 a 2017, generó un aumento en el flujo esperado del gasto del RGPS en R\$ 54,7 mil millones (Costanzi, Fernandes y Ansiliero 2018). Este valor considera, además del incremento en el valor inicial del beneficio, la expectativa de supervivencia del beneficiario. Tan alto impacto en apenas dos años de vigencia de la Ley N ° 13.183 / 2015 demuestra claramente la afrenta al precepto constitucional del equilibrio financiero y actuarial.

En el período de 2015 a 2019 se otorgaron aproximadamente 566 mil ATC sin aplicación del factor de seguridad social. El valor medio de estas pensiones fue un 45,7% superior a los que tuvieron la aplicación del factor. Esta diferencia representa un aumento del gasto anual de RGPS del orden de R \$ 6,5 mil millones. La edad promedio de la ATC, en el año 2019, fue de 54,8 años, lo que demuestra la precocidad que imperaba antes de la reforma y cuyo ajuste se producirá de forma paulatina. A esa edad, en 2019, la supervivencia esperada, para ambos sexos, era de 27,5 años, por lo que esta diferencia anual, mantenida para este período, acumularía un aumento del gasto de alrededor de R\$ 177,5 mil millones de reales. Afortunadamente, con la reforma de 2019 se detuvieron las pérdidas generadas por la regla progresiva 85/95, considerando que, con el establecimiento paulatino de las edades mínimas de 65/62 años, ya no se aplica el factor previsional, excepto con una regla de transición temporal y en el caso de un derecho adquirido. Sin embargo, el caso de la Ley n° 13.183/2015 se muestra una debilidad institucional que permite tomar medidas que incrementan significativamente el gasto previsional sin preocuparse por sus impactos a medio y largo plazo y sobre la carga tributaria de las generaciones futuras. Como las prestaciones de jubilación anticipada, en

particularen Brasil, tienen una larga duración, cualquier cambio en las reglas o en el monto de la prestación puede generar incrementos en los gastos durante varias décadas.

Este caso muestra la necesidad de debatir la necesidad de que las medidas que incrementen el gasto previsional, especialmente de manera relevante, no sean aprobadas y/o propuestas sin una adecuada evaluación de sus impactos a medio y largo plazo. Cabe señalar que la MP n° 676/2015 fue presentada sin impacto estimado, solo reclamo de urgencia por la necesidad de oponerse a la propuesta aún más absurda prevista en el Proyecto de Ley de Conversión n° 4, de 2015, que creó la regla 85/95 sin progresión, pero que había sido vetada.

5.4 -Reforma de Pensiones en Brasil en 2019

A principios del año 2019, el Congreso Nacional recibió una Propuesta de Enmienda a la Constitución - **PEC N° 6 de 2019**, para la reforma constitucional de la seguridad social. En noviembre de 2019, después de un año de intensos debates, el Congreso Nacional promulgó la **Enmienda Constitucional n° 103 de 2019**, que modificaba el sistema de seguridad social y establecía normas y disposiciones transitorias⁴³.

Sin embargo, cabe señalar que, si bien la Enmienda Constitucional No. 103/2019 fue la principal y fundamental medida que provocó los cambios estructurales en el sistema de pensiones en Brasil, los cuales están regulados por la Constitución, hubo algunas otras medidas adicionales que también promovieron cambios relevantes en el sistema de pensiones de Brasil. La primera medida legislativa que buscaba reducir el gasto del sistema de pensiones fue la Medida Provisional n° 871, del 18 de enero de 2019, posteriormente convertida en Ley N ° 13.846, del 18 de junio de 2019. La Ley n° 13.846/2019 instituía, en el ámbito del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS):

I - el Programa Especial de Análisis de Beneficios con Evidencia de Irregularidad (Programa Especial), con el objetivo de analizar procesos que presenten indicios de irregularidad y riesgo potencial de incurrir en gastos indebidos en la concesión de pensiones administradas por el INSS; y

II - el Programa de revisión de pensiones por discapacidad (Programa de revisión), con el fin de revisar: a) beneficios por discapacidad mantenidos sin pericia por el INSS por un período superior a 6 (seis) meses y que no tengan una fecha de terminación estipulada o indicación de rehabilitación profesional; y b) otros beneficios previsionales, asistenciales, laborales o fiscales.

El Programa Especial podrá ser prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2022 mediante acto del presidente del INSS. Para incentivar la ejecución administrativa de estos dos programas, se crearon bonificaciones para los servidores públicos involucrados en irregularidades y en la revisión de prestaciones por incapacidad laboral.

Además de estos dos programas, se tomaron varias medidas más específicas en algunas prestaciones, buscando reducciones de gastos más concretas y un intento de

⁴³ Publicada en el Diário Oficial da União de 13/11/2019 (p. 1, col. 1). Disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=13/11/2019>

bloquear irregularidades y mejorar la lucha contra el fraude. Precisamente por eso, se llamó MP n° 871/2019 para combatir el fraude, y la respectiva Ley 13.846, la ley antifraude.

Sin embargo, los cambios fueron bastante diversificados y puntuales en general. Un primer ejemplo es que el beneficiario que se aprovechaba del sistema de pensiones mantenía la condición de asegurado. Sin embargo, se excluyó de esta lista la denominada prestación por auxilio-accidente, que es una prestación que se paga a los asegurados que han tenido una secuela, pero que aún conservan la capacidad para trabajar. Por tanto, es un beneficio que se paga incluso a la persona que puede y está trabajando. Por esta razón, para que este beneficiario del auxilio-accidente mantenga la condición de asegurado, se le exige que mantenga cotización, ya que está apto para trabajar.

Desde el punto de vista de los cambios en las reglas del beneficio, el único cambio más estructural en las condiciones de concesión fue el llamado subsidio de encarcelamiento, que es una especie de pensión de supervivientes que se paga a los dependientes del fideicomitente que es arrestado y no al que muere. Antes de la Ley n° 13.846/2019, no existía un período de gracia para este subsidio de encarcelamiento, pero con esa ley, el período de gracia se extendía a 24 meses. La ausencia de un período de gracia da lugar a comportamientos oportunistas o incluso al fraude. El beneficio también se restringió a los dependientes de los asegurados de bajos ingresos, en el caso de un régimen de prisión cerrada, y se excluyeron los casos de prisión semiabierta.

La prestación por prisión siempre ha estado destinada exclusivamente a asegurados de bajos ingresos, es decir, hay un límite de ingresos. Sin embargo, este límite de ingresos se analizó considerando solo el último ingreso del fideicomitente. Con la Ley n° 13.846/2019 se comenzó a evaluar este límite con el promedio de los salarios de cotización calculados en el período de 12 (doce) meses previos de la entrada en prisión.

Un punto a destacar es que la EC n° 103/2019 terminó por no modificar ninguna de las principales reglas del régimen de pensiones rurales de la RGPS, pero sí hubo cambios más específicos a través de la Ley n° 13.846/2019, que no eran materia constitucional y, por tanto, podrían ser tratado por ley. Un primer cambio fue la propuesta de modificación de la prueba del ejercicio de la actividad rural, que es el requisito para el otorgamiento de la pensión. Esta prueba podría hacerse mediante la declaración de un sindicato rural, lo que abrió espacio para muchos fraudes e incluso colusión entre los asegurados y estos sindicatos. La ley n° 13.846/2019 eliminó la prueba a través de la declaración sindical.

Además, se estableció que, a partir de 2023, la acreditación de la condición de asegurado especial rural se daría a partir del Registro Nacional de Informaciones Sociales

(CNIS). Antes de 2023, la autodeclaración ratificada por entidades públicas acreditadas seguiría siendo válida. Posteriormente, este plazo de 2023 fue aplazado hasta que el CNIS alcance el registro de al menos el 50% del total de asegurados especiales.

La MP n° 871 /2019 tuvo un rol político para mitigar las críticas irracionales, que existían en el ámbito político e incluso en el Congreso Nacional, de que bastaría con combatir los fraudes para evitar la necesidad de una reforma. Este es un argumento absurdo, ya sea porque la magnitud del fraude no permite una reducción relevante del gasto o incluso porque siempre ha habido acciones, en la práctica, para combatir el fraude. De todos modos, además de los efectivos cambios que se hicieron en la lucha contra el fraude, la medida también sirvió, políticamente, para neutralizar este tipo de críticas equivocadas, pero comunes en el debate brasileño por parte de aquellos que querían bloquear cualquier intento de reforma de lo sistema de pensiones.

Otra medida, que también está incluida en la reforma previsional, fue el Proyecto de Ley 1.645, el cual fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 20 de marzo de 2019. El proyecto de ley fue convertido en la Ley N ° 13.954, del 16 de diciembre de 2019. Esta medida busca ajustar las medidas de bienestar de los militares, que siempre se han apoyado en reglas mucho más benévolas que las imperantes para el RGPS. Si bien esta ley ha promovido algunos ajustes en las reglas de seguridad social de los militares, aún mantuvo un trato más favorable para este grupo y trajo ventajas en términos de remuneración para esta clase. Claramente, se aprovechó el mayor poder de negociación de este grupo, con la toma de posesión del nuevo gobierno federal en 2019, para aceptar solo cambios moderados a las reglas a cambio de ventajas salariales a corto plazo, especialmente para los oficiales de mayor rango.

Muy brevemente, los puntos principales de la Ley n° 13.954/2019 se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Contribuciones: La tasa de cotización normal pasó del 7,5% al 10,5%. Los pensionistas comenzaron a cotizar (incluso a través de una tasa extraordinaria, cuando el titular había optado por dejar una pensión vitalicia para la hija). Las hijas beneficiarias de pensiones vitalicias comenzaron a pagar una contribución extraordinaria del 3%. También empezaron a contribuir soldados especiales (estudiantes de escuelas militares), cabos y soldados que llevaban en servicio hasta dos años;

b) Tiempo de servicio: Elevación de 30 a 35 años, pero con una generosa regla de transición (adición del 17% del tiempo restante para completar 30 años de servicio). Elevación de los límites de edad para transferir a la reserva.

c) Reestructuración de carrera: Reajuste de soldaduras. Creación del bono de disponibilidad militar: equivalente al bono de extinción por tiempo de servicio. Aumento de calificaciones adicionales dirigido a quienes completan con éxito ciertos cursos.

La reforma del sistema de pensiones militares también tuvo el atractivo político de argumentar que el ajuste era para todos y no solo para los servidores públicos y trabajadores del sector privado. Durante la tramitación de la PEC n° 287/2016, esta fue comunmente criticada, lo que dificultó el avance de la reforma y hubo resistencia por parte de los militares. Aunque los militares aceptaron ajustes a las reglas de su sistema de pensiones especial y altamente privilegiado, los ajustes terminaron siendo aceptados a cambio de una reestructuración expansiva del salario de carrera de los militares. Esta reestructuración fue claramente inadecuada en un momento en que las reglas para los funcionarios públicos y los trabajadores del sector privado se estaban endureciendo. De todos modos, la medida sirvió para apoyar el discurso político que defiende que el ajuste en los sistemas de pensiones era para todos, incluidos los militares.

Volviendo a la PEC n° 6/2019, que dio lugar a la Enmienda Constitucional n° 103/2019, esta fue presentada al Congreso en febrero de 2019. Inicialmente la propuesta fue evaluada por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía - CCJC de la Cámara de Diputados, que, el 23 de abril de 2019, aprobó por 48 votos contra 18 la admisibilidad constitucional de la reforma de la seguridad social, tanto formal como materialmente. Para permitir la aprobación, se excluyeron algunos puntos como, por ejemplo, el fin del pago mensual y multa del 40% del Fondo de Garantía de Tiempo de Contribución (FGTS) para los jubilados que continúan trabajando y la posibilidad de reducción, por ley complementaria, de la edad de jubilación obligatoria del servidor, hoy, en 75 años.

A continuación, la propuesta fue enviada al Comité Especial, que se creó para examinar y emitir un dictamen sobre los méritos de la propuesta original del Poder Ejecutivo. El 4 de julio de 2019, el Comité Especial aprobó un parecer, manteniendo las pautas de la propuesta inicial, pero con algunos cambios, como la retirada del artículo que autoriza la creación de un régimen de capitalización y la retirada de los cambios en el Beneficio de Prestación Continuada de la Asistencia Social (BPC) destinado a personas mayores de 65 años y las personas con discapacidad de cualquier edad, que tengan renta familiar mensual inferior a un cuarto del salario mínimo.

Después del parecer del Comité Especial, la propuesta fue incluida en la agenda para discusión y votación en el plenario de la Cámara de Diputados. Para ser aprobada, la propuesta debe tener 3/5 votos en dos rondas por votación nominal, es decir, 308 votos de

un total de 513 diputados federales. Así, el texto básico de la propuesta fue aprobado en la primera ronda por 379 votos a 131 y aprobado en la segunda ronda por 370 votos a 124.

En el Senado Federal, en general, se debe observar el mismo procedimiento, y se renuncia a la necesidad de designar una Comisión Especial. Para ser aprobada en el Senado Federal, se requieren 49 votos en cada ronda, lo que representa 3/5 del total de 81 senadores. El texto fue aprobado en la primera ronda con 56 votos a favor y 19 en contra y en la segunda ronda con 60 votos a favor y 19 en contra.

En noviembre de 2019, la Enmienda Constitucional n° 103 fue promulgada por el Congreso Nacional. Las nuevas reglas entraron en vigor de inmediato, excepto por algunos puntos específicos que entrarían en vigor el 1 de marzo de 2020, como la aplicación de las nuevas tasas de contribución.

La PEC n° 6/2019 tuvo como objetivo “desconstitucionalizar” los parámetros de acceso al retiro de la constitución. No hay razón para justificar que, por ejemplo, la edad de jubilación esté en la Constitución, pero sí en el caso brasileño, y hay resistencia a tener una constitución menos detallada. Sin embargo, no se logró, en general, la “desconstitucionalización”. La EC n° 103/2019 terminó estableciendo una nueva regla de edad de jubilación permanente de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres, tanto para los funcionarios federales como también para los trabajadores vinculados al RGPS (tabla 5.4). Por lo tanto, la edad de jubilación sigue fijada en la Constitución.

En el caso de los trabajadores públicos del Gobierno Federal, el servidor público acogido al sistema de pensiones se jubilará en el ámbito del Sindicato, a los 62 (sesenta y dos) años de edad, si es mujer, y a los 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre, y, en el ámbito de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la edad mínima que se establezca mediante la reforma de las respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas, observando el tiempo de cotización y demás requisitos establecidos en la ley complementaria de la respectiva entidad federativa, conforme el inciso III del § 1° del artículo n° 40.

En el caso de los trabajadores del sector privado y municipios vinculados a la RGPS, también se estableció una nueva norma permanente 65/62 a través del inciso I del párrafo 7 del artículo 201 de la constitución. Queda claro, sin embargo, que, tanto en el caso de los servidores públicos del gobierno federal como del RGPS, esta nueva regla permanente es obligatoria solo para los nuevos asegurados, y, para los ya afiliados, existen varias reglas de transición que se analizarán a continuación.

Por tanto, una medida fundamental de la reforma previsional de 2019 fue el establecimiento de una edad de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres empleados por el gobierno federal y elRGPS, pero con reglas de transición muy largas. Un primer aspecto es que este parámetro sigue estando establecido en la Constitución. Un problema es que el Congreso estableció este parámetro solo para los servidores públicos del gobierno federal, excluyendo a los servidores de los gobiernos estatales y municipales, que siempre han tenido la misma regla. Este cambio genera el riesgo de combinar diferentes edades de jubilación entre los empleados federales, estatales y municipales. Este cambio en el Congreso fue sin duda bastante perturbador desde el punto de vista de la uniformidad de las normas de pensiones. Como funcionario, en el caso de Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la edad mínima debe se establecer mediante la reforma de las respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas.

El inciso 7 del artículo 10 de la EC n° 103/2019 estableció que las normas constitucionales e infraconstitucionales anteriores a la fecha de entrada en vigor de esta Reforma Constitucional se aplican a las pensiones de los servidores públicos del Estado, Distrito Federal y Municipal, siempre que no se modifiquen.

La exclusión de los estados y municipios de la reforma fue un grave error del Congreso Nacional, que debe corregirse estandarizando las reglas de retiro de los servidores públicos federales, estatales y municipales como siempre lo ha sido. También porque, en el modelo constitucional actual, los estados y municipios pueden tener parámetros de edad de jubilación muy diferentes.

En el caso de lo RGPS, la edad de jubilación de los trabajadores rurales se mantuvo fija en 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, aumentando el favoritismo en relación con los trabajadores urbanos, especialmente en el caso de las mujeres, cuya edad se fijaba a los 62 años. Esta brecha, cada vez mayor, es contradictoria con el proceso de convergencia de las expectativas de supervivencia entre los trabajadores urbanos y rurales (ver Costanzi 2020).

Cabe señalar que antes de la reforma, las reglas de jubilación eran diferentes entre los servidores públicos federales y del RGPS. Los empleados podrían jubilarse con una combinación de 60 años de edad y 35 años de cotización para los hombres y 55 años de edad y 30 años de cotización para las mujeres. Existía la posibilidad de jubilarse a los 65/60 años, pero con ingresos proporcionales al tiempo de cotización. En el caso de RGPS, existía la posibilidad de jubilarse con 35/30 años de cotización sin edad mínima o, si solo tienen 15 años de cotización, a los 65 años para los hombres y 60 años para las

mujeres. Aquellos con contribuciones más largas, que tienden a ser precisamente los más ricos, se jubilaron antes. Con el cambio, incluso con 35/30 años de cotización, es necesario llegar a los 65/62 años. De todos modos, también, esta es la nueva regla permanente, pero hay varias reglas de transición (Tabla 5.5). Por tanto, según los términos de la EC n° 103/2019, se extingue gradualmente la jubilación debida exclusivamente por tiempo de contribución.

También es importante resaltar que la legislación brasileña está marcada por muchos tratamientos diferentes, con diferentes reglas de retiro para maestros, personal militar, trabajadores en actividades no saludables y también para personas con discapacidad. Todas estas pensiones para grupos específicos también sufrieron cambios con las reformas de la legislación en el año 2019. De manera similar, los cambios de reglas permanentes generalmente se hicieron mediante una transición para que el cambio fuera más suave.

En cuanto al tiempo mínimo de cotización, la nueva norma permanente establecida en el artículo 19 de la Reforma Constitucional, estableció que el asegurado afiliado al RGPS después de la fecha de entrada en vigor de EC 103/2019 se retirará a los 62 (sesenta y dos) años, si es mujer, y a los 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre, con 15 (quince) años de tiempo de cotización, si es mujer, y 20 (veinte) años de tiempo de contribución, si es hombre. Antes de la reforma, en el caso de la jubilación por vejez del RGPS, existía el requisito de 15 años de cotización. Por lo tanto, el incremento de 5 años fue solo para hombres. Las mujeres ahora tienen un requisito no solo de 5 años menos de cotización, sino también de 3 años menos de edad, en un momento en que la cobertura de pensiones de las mujeres ocupadas es más alta que la de los hombres y han ganado un estatus especial en el mercado formal debido a el nivel más alto de escolarización en relación con los hombres.

En el caso de empleados del gobierno federal o del Sindicato, el artículo 10 del EC n° 103/2019 estableció que dichos empleados se jubilarán voluntariamente, cumpliendo acumulativamente los siguientes requisitos: a) 62 (sesenta y dos) años de edad, si es mujer, y 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre; y b) 25 (veinticinco) años de cotización, siempre que se cumpla el período mínimo de 10 (diez) años de ejercicio efectivo en el servicio público y de 5 (cinco) años en el cargo efectivo en que se otorga la jubilación. Por tanto, aunque la edad es la misma para RGPS y RPPS federal, el tiempo de cotización es de 15

años para mujeres RGPS, 20 años para hombres RGPS y 25 años para empleados del gobierno federal que, en general, tienen gran estabilidad.

Tabla 5.5 – Cambios en la edad de jubilación con la reforma de las pensiones de 2019 - EC 103/2019

Público	Regla antes de la reforma	Regla después de la reforma - CE 103/2019
RGPS (jubilación por tiempo de cotización y vejez urbana)	I - treinta y cinco años de cotización, si es hombre, y treinta años de cotización, si es mujer; II - sesenta y cinco años, si es hombre y sesenta años si es mujer, se reduce en cinco años el límite para los trabajadores rurales de ambos sexos y para los que desarrollan sus actividades en régimen de economía familiar, incluyendo estos el productor rural, el garimpeiro y el pescador artesanal.	I - 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre, y 62 (sesenta y dos) años, si es mujer, observando el tiempo mínimo de cotización (20 años para hombres y 15 años para mujeres – transición es 15 años para ambos);
RGPS (pensión vejez rural)	60 años para hombres y 55 años para mujeres.	Mantenido a los 60 años para los hombres y a los 55 años para las mujeres. No hubo cambio.
RPPS – servidores federales, estatales y municipales	a) sesenta años y treinta y cinco años de cotización, si es hombre, y cincuenta y cinco años y treinta y cinco años de cotización, si es mujer; b) sesenta y cinco años si es hombre, y sesenta años si es mujer, con ingresos proporcionales al tiempo de cotización	En el ámbito de la Unión, a los 62 (sesenta y dos) años si es mujer, y a los 65 (sesenta y cinco) años si es hombre, y, dentro del Estado, Distrito Federal y Municipios, en la edad mínima establecida mediante la reforma de las respectivas Constituciones y Leyes Orgánicas, observando el tiempo de cotización y demás requisitos establecidos en la ley complementaria de la respectiva entidad federativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EC 103/2019

La EC n° 103/2019 mantiene las mismas reglas de jubilación para los trabajadores rurales y para aquellos que llevan a cabo sus actividades en el régimen de economía familiar, incluidos el productor rural, el garimpeiro y el pescador artesanal. La jubilación

de estos trabajadores se debe a los 55 años, si son mujeres, y a los 60 años, si son hombres, según el art. 48 de la Ley N° 8.213 / 1991. Además, el trabajador rural debe demostrar el ejercicio efectivo de la actividad rural, aunque de manera discontinua, en el período inmediatamente anterior a la solicitud del beneficio, por un tiempo igual al número de meses de cotización correspondiente a carencia del beneficio previsto, que es de 180 meses.

Según los términos del § 1 del art. 25 de la EC n° 103/2019, el plazo para la prueba de actividad rural se extiende mediante una autodeclaración ratificada por entidades públicas acreditadas hasta la fecha en que el Registro Nacional de Información Social (CNIS) lograra una cobertura mínima del 50% (cincuenta por ciento) de los asegurados especiales, determinado de acuerdo con la Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares (PNAD). A partir de esa fecha, establecida previamente el 1° de enero de 2023, la información del CNIS proporcionará exclusivamente las pruebas de la condición y el ejercicio de la actividad rural del asegurado especial.

Una de las principales directrices de la PEC n° 6/2019, que es la “desconstitucionalización” de varias normas que se encontraban en ese momento en la Constitución y que serían disciplinadas a través de normas infraconstitucionales. En consecuencia, las leyes complementarias pueden regir los asuntos establecidos en el texto de la Constitución o en leyes dispersas, ya sean de naturaleza ordinaria o complementaria. En este sentido, se destacan los cambios establecidos por la EC n° 103/2019 para los RPPS, en el párrafo 22 del artículo 40, en el que se prohibía la institución de nuevos sistemas de pensiones para Estados y Ayuntamientos y que la ley federal complementaria debería establecer, para los que ya existían, reglas generales de organización, funcionamiento y responsabilidad en su gestión, aportando, entre otros aspectos, detalles sobre:

I - requisitos para su extinción y consecuente migración al Sistema General de Seguridad Social;

II - modelo de recolección, aplicación y uso de recursos;

III - inspección por parte de la Unión y control externo y social;

IV - definición de equilibrio financiero y actuarial;

V - condiciones para la constitución del fondo de seguridad social al que se refiere el art. 249 y vincular a él recursos provenientes de contribuciones y bienes, derechos y activos de cualquier naturaleza;

VI - mecanismos de solución del déficit actuarial;

VII - estructuración del órgano de dirección o entidad del régimen, observando los principios relacionados con el gobierno, control interno y transparencia;

VIII - condiciones e hipótesis para la rendición de cuentas de quienes ejercen funciones relacionadas, directa o indirectamente, con la gestión del régimen;

IX - condiciones para unirse a un consorcio público;

X - parámetros para calcular la base de cálculo y definir la tasa de contribuciones ordinarias y extraordinarias.

Según el inciso II del § 1º del art. 19 de la EC No. 103/2019, la jubilación por edad se debe al profesor que demuestra una contribución de 25 años exclusivamente en el ejercicio efectivo de las funciones de enseñanza en la escuela infantil y en la escuela primaria y secundaria y tiene 57 años, si es mujer, y 60 años si es hombre en el caso del RGPS. En cualquier caso, debe demostrarse exclusivamente el tiempo efectivo de enseñanza en la escuela infantil y en la educación primaria y secundaria. Anteriormente, de conformidad con el § 8 del art. 201 de la Constitución, los profesores podrían jubilarse con 25 años de tiempo de cotización, si son mujeres, o, con 30 años de tiempo de cotización, si son hombres (Tabla 19). Por tanto, en general, los docentes se quedaron con edades de jubilación con una reducción de 5 años frente a la regla general de 65/62 años, es decir, 60/57 años. En el caso de los docentes vinculados a los planes de pensiones de los funcionarios públicos, también se estableció la edad de 60 años para los hombres y 57 años para las mujeres, según lo previsto en el párrafo 5 del artículo 40 de la Constitución. Sin embargo, obviamente también existen reglas transitorias.

Según lo dispuesto en el inciso I § 1 del art. 19 de la EC n° 103/2019, hasta que entre en vigor la nueva ley sobre el tema, trabajadores que demuestren 15, 20 o 25 años de cotización en actividades con exposición efectiva a agentes químicos, físicos y biológicos nocivos, perjudiciales para la salud, o la asociación de dichos agentes, pueden jubilarse a los 55, 58 y 60 años de edad, respectivamente. Antes de la reforma previsional, estos mismos trabajadores podían jubilarse con 15, 20 o 25 años de cotización sin edad mínima (Tabla 5.6).

Además, de conformidad con el § 2 del art. 25 de la EC n° 103/2019, se garantiza, según lo dispuesto en la legislación de pensiones, la conversión de tiempo especial en común para el asegurado de la RGPS que demuestra el tiempo efectivo de actividad sujeto a condiciones especiales que realmente afectan la salud, cumplido hasta la fecha de

promulgación de esta Enmienda a la Constitución, prohibida la conversión al tiempo cumplido posterior a esa fecha.

Según el art. 22 de la EC n° 103/2019, hasta que la ley regule la cuestión, la jubilación del asegurado discapacitado del Régimen General de la Seguridad Social continuará otorgándose de conformidad con la Ley Complementaria No. 142, del 8 de mayo de 2013, incluso cuanto a los criterios para cálculo de los beneficios.

Tabla 5.6 – Cambios en la edad de jubilación para grupos especiales con la reforma de las pensiones de 2019 - EC 103/2019

Público	Regla antes de la reforma	Regla después de la reforma - CE 103/2019
RGPS (jubilación especial maestros o docentes)	30 años de cotización para hombres y 25 años de cotización para mujeres sin edad mínima	60 años para hombres y 57 años para mujeres con 25 años de cotización
RGPS (jubilación especial actividades con exposición efectiva a agentes químicos, físicos y biológicos nocivos, perjudicial para la salud)	15, 20 o 25 años de cotización sin edad mínima.	55, 58 y 60 años de edad

Fuente: Elaboración a partir de la EC 103/2019

La EC n° 103/2019 establece muchas reglas de transición para preservar los derechos parcialmente adquiridos por los asegurados ya afiliados a RGPS. Estas reglas incluyen cuatro opciones para la jubilación por tiempo de cotización y una para la jubilación por edad del RGPS. El asegurado puede elegir la forma más ventajosa. Para aquellos que ya reciben el beneficio o han cumplido los requisitos, las reglas de jubilación y pensión no han cambiado.

Para la jubilación por tiempo de cotización, se define la regla de puntos, definida como la fórmula "86/96", que agrega la edad y el tiempo de cotización, siempre que se

cumpla el tiempo mínimo de cotización de 30 años para las mujeres y 35 para los hombres. La cantidad mínima de puntos aumentará, desde enero de 2020, hasta 100 puntos para las mujeres y 105 puntos para los hombres. Por lo tanto, la regla de la suma del tiempo de contribución con la edad se convierte en una regla de acceso la prestación.

Para el profesor que tenga exclusivamente 25 años de cotización, si es mujer, y 30 años de cotización, si es hombre, en el ejercicio efectivo de las funciones de enseñanza en la escuela infantil y en la escuela primaria y secundaria, la suma de edad y tiempo de cotización, incluidas las fracciones, serán equivalentes a 81 puntos, si son mujeres y 91 puntos, si son hombres, a los que a partir del 1 de enero de 2020 se agregará 1 punto cada año para hombres y mujeres hasta límite de 92 puntos si es mujer y 100 puntos si es hombre.

El derecho de jubilación por tiempo de cotización al miembro asegurado delRGPS también está asegurado hasta la fecha de promulgación de la Enmienda a la Constitución, cuando se cumplen acumulativamente los siguientes requisitos:

I - 30 años de cotización, si es mujer, y 35 años de cotización, si es hombre;

II - edad de 56 años, si es mujer y 61 años, si es hombre.

A partir del 1º de enero de 2020, la edad mínima se incrementará en 6 meses cada año hasta que llegue a 62 años si es mujer y 65 años si es hombre.

Para el profesor que tenga exclusivamente tiempo efectivo en las funciones de enseñanza en la escuela infantil y en la escuela primaria y secundaria, el tiempo de cotización y la edad mínima de jubilación se reducirán en 5 años, desde el 1º enero de 2020, más 6 meses cada año hasta que cumplan 57 años si es mujer y 60 años si es hombre.

La tercera regla de transición se aplica a los asegurados que están cerca de cumplir con el requisito de tiempo de cotización. Es decir, los asegurados que tienen dos años para cumplir con el tiempo mínimo de cotización para la jubilación (28 años, si son mujeres y 33 si son hombres) pueden optar por la jubilación sin edad mínima, aplicando el Factor de Seguridad Social después de cumplir tiempo adicional de 50% sobre el tiempo que falta.

Por lo tanto, el derecho a la jubilación por tiempo de cotización está asegurado para las personas aseguradas que, en la fecha de publicación de la Enmienda Constitucional, tenían 28 años de cotización o más, si son mujeres, y 33 años o más, si son hombres, y cuando estén completos, acumulativamente, los siguientes requisitos:

I - 30 contribuciones si son mujeres y 35 años si son hombres; y

II - cumplimiento de un período adicional correspondiente al 50% del tiempo que, en la fecha de promulgación de la Enmienda a la Constitución, faltaría para alcanzar los 30 años de cotización, si es mujer, y 35 años de contribución, si es hombre.

Un asegurado que ya estaba afiliado al RGPS en la fecha de entrada en vigor de la Enmienda Constitucional puede jubilarse voluntariamente cuando cumpla de manera acumulativa los siguientes requisitos:

- 57 años, si es mujer, y 60 años, si es hombre;
- 30 años de cotización, si es mujer, y 35 años de cotización, si es hombre;
- Tiempo de cotización adicional correspondiente al tiempo que, en la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional, se requeriría para alcanzar el tiempo mínimo de cotización.

Si, por un lado, este gran volumen de reglas de transición, facilitó la aprobación política de la reforma, por otro lado, la hizo sumamente compleja. Además, como la regla transitoria es válida para todos los que ya estaban afiliados antes de la reforma, esto significa que dicha regla transitoria debe durar varias décadas, es decir, es una regla transitoria, al menos legalmente hablando, es extremadamente larga.

El artículo 4 de la EC n° 103/2019 trata de la norma transitoria para un funcionario federal que haya ingresado al servicio público en un cargo efectivo antes de la entrada en vigor de la Enmienda Constitucional 103/2019, garantizando el derecho a la jubilación cuando el funcionario público cumpla acumulativamente los siguientes requisitos:

- a) 56 (cincuenta y seis) años, si es mujer, y 61 (sesenta y un) años, si es hombre;
- b) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre;
- c) 20 (veinte) años de ejercicio efectivo en el servicio público;
- d) 5 (cinco) años en el cargo efectivo en que se produzca el retiro;
- e) suma de la edad y el tiempo de cotización, incluidas las fracciones, equivalentes a 86 (ochenta y seis) puntos, si es mujer, y 96 (noventa y seis) puntos, si es hombre;
- f) A partir del 1 de enero de 2022, la edad mínima será de 57 (cincuenta y siete) años, si es mujer, y 62 (sesenta y dos) años, si es hombre;
- g) A partir del 1 de enero de 2020, la puntuación se incrementará cada año en 1 (un) punto, hasta llegar al límite de 100 (cien) puntos, si es mujer, y 105 (ciento cinco) puntos, si hombres.

El artículo 20 de la EC n° 103/2019 establece otra norma transitoria para un servidor público federal que haya ingresado al servicio público en un cargo efectivo antes

de la entrada en vigor de dicha enmienda, garantizando el derecho a la jubilación cuando el servidor público cumpla acumulativamente los siguientes requisitos:

- a) 57 (cincuenta y siete) años, si es mujer, y 60 (sesenta) años, si es hombre;
- b) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre;
- c) 20 (veinte) años de ejercicio efectivo en el servicio público y 5 (cinco) años en el cargo efectivo en el que se produce la jubilación;
- d) período adicional de cotización correspondiente al tiempo que, a la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional, quedaría para alcanzar el período mínimo de cotización.

Tabla 5.7 – Cambios en la jubilación por tiempo de cotización RGPS con la reforma de las pensiones de 2019 y RPPS federal - EC 103/2019 reglas de transición para ya asegurados / afiliados

Público	Regla antes de la reforma	reglas de transición para ya asegurados / afiliados - EC 103/2019
RGPS	<p>35 años de cotización para hombres y 30 años de cotización para mujeres sin edad mínima</p> <p>hasta 2015 con aplicación obligatoria del factor de seguridad social - desde 2015 sin aplicación si la suma de la edad más el tiempo de cotización cumplió con la regla progresiva 85/95 de la Ley 13.183 / 2015</p>	<p>Regla de transición 1 – a) - 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; b) suma de edad y tiempo de cotización equivalente a 86 (ochenta y seis) puntos, si es mujer, y 96 (noventa y seis) puntos, si es hombre; c) A partir del 1 de enero de 2020, la puntuación se incrementará cada año en 1 (un) punto, hasta alcanzar el límite de 100 (cien) puntos, si es mujer, y de 105 (ciento cinco) puntos, si es hombre. Artículo 15 de la Enmienda Constitucional 103/2019.</p> <p>Regla de transición 2 a) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; b) 56 (cincuenta y seis) años, si es mujer, y 61 (sesenta y un) años, si es hombre. A partir del 1 de enero de 2020, la edad se incrementará en 6 (seis) meses cada año, hasta alcanzar los 62 (sesenta y dos) años, si es mujer, y los 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre. Artículo 16 de la Enmienda Constitucional 103/2019.</p> <p>Regla de transición 3 - requisitos: a) 57 (cincuenta y siete) años, si es mujer, y 60 (sesenta) años, si es hombre; b) 30 (treinta)</p>

		<p>años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; c) período adicional de cotización correspondiente al tiempo que, a la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional, quedaría para alcanzar el período mínimo de cotización (35/30 años). artículo 20 de la CE 103/2019.</p> <p>Regla de transición 4 - Al asegurado del Régimen General de la Seguridad Social hasta la fecha de entrada en vigor de esta Reforma Constitucional tenga más de 28 (veintiocho) años de cotización, si es mujer, y 33 (treinta y tres) años de cotización, si es hombre, el derecho a la jubilación está asegurado cuando cumple acumulativamente los siguientes requisitos: a) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; b)- cumplimiento de un plazo adicional correspondiente al 50% (cincuenta por ciento) del tiempo que, a la fecha de entrada en vigencia de esta Enmienda Constitucional, quedaría por llegar a los 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre. Hay aplicación del <i>factor previdenciario</i>. Artículo 17 de la Enmienda Constitucional 103/2019.</p>
RGPS especial para maestros		<p>Para el docente con exclusivamente 25 (veinticinco) años de aporte, si es mujer, y 30 (treinta) años de aporte, si es hombre, en el ejercicio efectivo de las funciones docentes en la educación infantil y en la educación básica y media y la suma de la edad y el tiempo de aportación, equivalente a 81 (ochenta y uno) puntos, si es mujer, y 91 (noventa y uno) puntos, si es hombre. A partir del 1 de enero de 2020, se sumará 1 (un) punto cada año para hombres y mujeres, hasta alcanzar el límite de 92 (noventa y dos) puntos, si son mujeres, y 100 (cien) puntos, si son hombres. Artículo 15 de la Enmienda Constitucional 103/2019.</p>
RPPS federal	a) sesenta años y treinta y cinco años de cotización, si es hombre, y cincuenta y cinco años y treinta y cinco años de cotización, si es mujer;	<p>Regla de transición 1- siguientes requisitos: a) 56 (cincuenta y seis) años, si es mujer, y 61 (sesenta y un) años, si es hombre; b) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; c) 20 (veinte) años de ejercicio</p>

	<p>b) sesenta y cinco años si es hombre, y sesenta años si es mujer, con ingresos proporcionales al tiempo de cotización</p>	<p>efectivo en el servicio público; d) 5 (cinco) años en el cargo efectivo en que se produce el retiro; e) suma de edad y tiempo de cotización, incluidas las fracciones, equivalente a 86 (ochenta y seis) puntos, si es mujer, y 96 (noventa y seis) puntos y a partir del 1 de enero de 2022, la edad mínima será de 57 (cincuenta y siete) años, si es mujer, y de 62 (sesenta y dos) años, si es hombre. A partir del 1 de enero de 2020, la puntuación se incrementará cada año en 1 (un) punto, hasta alcanzar el límite de 100 (cien) puntos, si es mujer, y de 105 (ciento cinco) puntos, si es hombre. Artículo 4 de EC 103/2019.</p> <p>Regla de transición 2 - los siguientes requisitos: a) 57 (cincuenta y siete) años, si es mujer, y 60 (sesenta) años, si es hombre; b) 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; c) 20 (veinte) años de ejercicio efectivo en el servicio público y 5 (cinco) años en el cargo efectivo en que se produce la jubilación) período adicional de cotización correspondiente al tiempo que, a la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional, quedaría para alcanzar el período mínimo de cotización. Artículo 20 de EC 103/2019.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración a partir de la EC 103/2019

En el RGPS también pueden jubilarse por edad o vejez cuando cumplan de manera acumulativa los siguientes requisitos: 60 años si es mujer y 65 años si es hombre; y 15 años de contribución para ambos sexos. A partir del 1 de enero de 2020, la edad de 60 años de la mujer se incrementará en 6 meses cada año hasta que llegue a 62 años.

La jubilación especial continúa garantizada a los asegurados afiliados al RGPS hasta la fecha de publicación de la Enmienda, cuando las actividades se han ejercido con una exposición efectiva a agentes químicos, físicos y biológicos nocivos perjudiciales para la salud, o asociación de agentes, no caracterizados por categoría profesional u ocupación y encuadre peligrosos, durante 15, 20 o 25 años. De esta manera, el asegurado puede jubilarse cuando la suma total resultante de su edad y tiempo de cotización y el tiempo de exposición efectivo son, respectivamente: 66 puntos y quince años de

exposición efectiva; 76 puntos y veinte años de exposición efectiva; y 86 puntos y veinticinco años de exposición efectiva. Centrándose en el RGPS, este artículo ha descrito brevemente el contenido de las principales medidas contenidas en la EC n° 103/2019.

Hubo una nueva Propuesta de Enmienda Constitucional - PEC No. 133 de 2019, la llamada PEC “Paralela”, que incluye cambios no introducidos en la EC No. 103/2019, que estaba en discusión en el Congreso Nacional. Entre ellos está la inclusión de los estados y municipios en las nuevas reglas. Sin embargo, este PEC no fue apreciada y aparentemente no hay perspectiva que sea analizada por el Congreso Nacional.

Además de los cambios en los criterios de elegibilidad, también hubo un cambio en las reglas para calcular el valor de los beneficios. La EC n° 103/2019 establece que el valor de las jubilaciones/pensiones corresponderá al 60% del promedio aritmético simple de los salarios de cotización, actualizados monetariamente, correspondiente al 100% de todo el período cotizado, desde la competencia de Julio de 1994, con un aumento del 2% por cada año de cotización que exceda a 20 años de cotización. Antes de la reforma, en general, el promedio se calculaba sobre la base del 80% de los salarios de cotización más altos. En las reglas permanentes y de transición del RGPS, el porcentaje de beneficio recibido puede exceder el 100% para las mujeres que han cotizado más de 35 años y los hombres que han cotizado más de 40 años.

En conformidad con el inciso III § 2 del art. 26 de la EC No. 103/2019, hasta que la nueva ley complementaria sobre el tema entre en vigor, el valor de la jubilación por discapacidad permanente (jubilación por discapacidad) otorgada a los asegurados de RGPS, corresponderá al 60% del promedio aritmético simple de los salarios, correspondiente al 100% de todo el período de cotización, con un aumento del 2% por cada año de cotización que exceda el tiempo de cotización de 20 años. En el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el monto de jubilación mencionado en el título corresponderá al cien por ciento del promedio referido. Si bien la regla general es un 2% adicional por cada año de cotización que exceda los 20 años, existen varias excepciones a las reglas, como en el caso de las mujeres en el RGPS, este suplemento se produce por cada año que exceda los 15 años y existen otros casos donde se garantiza un valor del 100% de la media. Además, existe la posibilidad de descartar aportes para incrementar el valor del beneficio, norma incluida por el Congreso y que generó importantes distorsiones. Las distorsiones creadas por la regla de descarte se discutirán más adelante en este capítulo.

La Enmienda establece que la ley complementaria puede establecer una edad y un tiempo de contribución diferentes de la regla general para otorgar la jubilación a favor de las personas con discapacidad, previamente sometidas a evaluación biopsicosocial por un equipo multiprofesional e interdisciplinario (art. 22, § 1º, I).

En cuanto a la pensión de supervivientes otorgada al dependiente del asegurado del Régimen General de la Seguridad Social, de conformidad con el art. 23 de la EC nº 103/2019, será equivalente a una cuota familiar del 50% del monto de jubilación recibido por el asegurado o, al que tendría derecho si se jubilara debido a una discapacidad permanente en la fecha de la muerte, más cuotas de 10 puntos porcentuales por dependiente, hasta un máximo del 100%.

Las cuotas para dependientes cesan con la pérdida de esta calidad y no son reversibles para otros dependientes, preservando el valor del cien por ciento de la pensión de supervivientes, cuando el número de dependientes restantes es igual o mayor a cinco. Las pensiones ya otorgadas tendrán sus valores mantenidos.

Bajo los términos del art. 24 de la EC nº 103/2019, está prohibida la acumulación de más de una pensión de supervivientes dejada por un cónyuge o pareja bajo el mismo régimen de pensiones, excepto por las pensiones de la misma institución que surgen del ejercicio de posiciones acumuladas de conformidad con el art. 37 de la Constitución Federal.

Hay tres casos en los que se permite la acumulación: (1) pensión de cónyuge/pareja de un régimen con pensión de otro régimen o militar; (2) Pensión de cónyuge/pareja de un régimen con jubilación de RGPS, RPPS o inactividad militar; (3) pensión militar más jubilación de RGPS o RPPS. La acumulación, sin reducción, está permitida en casos de derecho adquirido antes de la entrada en vigor de la enmienda y en la acumulación de pensión de jubilación de un régimen con pensión de jubilación de otro régimen/inactividad militar.

Debido a las reglas no acumulativas de la legislación de pensiones, no había la aplicación de más de una tasa sobre el salario de cotización. Por lo tanto, cada vez que ocurría la transposición del rango contributivo del 8 al 9 u 11%, se aplicaba una tasa más alta al salario total de cotización, y no solo a lo que excedía el anterior⁴⁴. En este contexto, la EC nº 103/2019, en conformidad con el principio de la equidad en la forma de

⁴⁴ De hecho, la tributación con alícuota única es objeto de cuestionamiento delante el Supremo Tribunal Federal, de acuerdo con el Recurso Extraordinario – RE nº 852.796-RS, con repercusión general reconocida (Tema 833 del STF).

participación en la financiación (inciso V del párrafo único del artículo 194 de la Constitución), fue establecida la incidencia exclusiva de las tasas en los respectivos rangos salariales de contribución de los asegurados. Cabe destacar que la nueva regla no se limita a cambiar las tasas de contribución. Esto se debe a que las nuevas tarifas se aplicarían progresivamente⁴⁵ y acumulativamente al valor del salario de cotización del asegurado, y cada alícuota solo se aplicaría a los valores que exceden el rango de tarifas anterior.

También es importante mencionar que la Reforma de Pensiones de la EC 103/2019 excluye de la Desvinculación de las Recetas de la Unión las contribuciones sociales destinadas a la financiación de la seguridad social, incluidas las pensiones. Por lo tanto, todos los ingresos de las contribuciones a la seguridad social estarán vinculados al costeo de las acciones de salud, pensiones y asistencia social, de conformidad con el art. 2º de la EC n° 103/2019.

Un punto de la reforma que justifica la posibilidad de un cambio estructural profundo en el sistema de seguridad social brasileño es el que trae la nueva redacción del párrafo 10 del artículo 201 de la Constitución, en virtud del cual "La ley complementaria puede regular la cobertura de prestaciones no programadas, incluidos los derivados de accidentes, que serán atendidos de forma concurrente por el Sistema General de Pensiones y el sector privado".

En la práctica, sin embargo, desde la enmienda constitucional n° 20/1998 existía la posibilidad de cubrir la cobertura del riesgo de accidentes laborales, simultáneamente por el sistema general de seguridad social y por el sector privado. Citando aquí en verbis el artículo 201, § 10: Art. 201 (...) § 10 – La Ley regulará la cobertura del riesgo de accidentes de trabajo, a ser atendida concurrentemente por la seguridad social y sector privado.

Por tanto, si bien desde 1998 existe la posibilidad de una oferta competitiva por parte del sector privado, el alcance se limitó a los accidentes de trabajo. Con la reforma de 2019, la gama posible se ha ampliado considerablemente para todos los beneficios no programados o arriesgados. A pesar de esta posibilidad desde 1998, para los accidentes de trabajo, en la práctica esto nunca sucedió debido a la falta de regulación por ley. Con la reforma de 2019, la regulación debe realizarse a través de una ley complementaria,

⁴⁵ Progresividad significa que cuanto mayor la base de cálculo (salario sobre el cual incide la cotización), mayor será también la alícuota.

cuyo trámite en el congreso nacional tiende a ser más complejo y difícil. Probablemente habrá una fuerte resistencia política a regular esta posibilidad constitucional.

De todos modos, para analizar este punto específico, parece interesante realizar un breve análisis de la evolución de la legislación brasileña en la materia, en particular, la evolución de los accidentes de trabajo en Brasil. Según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley No. 8.213 / 91, “accidente de trabajo es el que se produce por el ejercicio de un trabajo al servicio de empresa o por el ejercicio del trabajo, provocando lesiones corporales o alteraciones funcionales que provoquen la muerte o la pérdida o reducción, permanente o temporal, de la capacidad para trabajar”. A esto se le llama accidente típico.

Las enfermedades profesionales se equiparán a accidentes laborales o de trabajo. Enfermedad profesional es aquella producida o desencadenado por el ejercicio de un trabajo propio de una determinada actividad e incluido en el respectivo listado elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La enfermedad profesional se adquiere o desencadena debido a las condiciones especiales en las que se realiza el trabajo y está directamente relacionada con ella.

El artículo 21 de la Ley N ° 8.213 / 91 sigue equiparando accidentes laborales: accidente de trabajo que, aunque no sea la única causa, contribuyó directamente al fallecimiento del asegurado, a reducción o pérdida de la capacidad para trabajar, o lesión que requiera atención médica para su recuperación; el accidente sufrido por el asegurado en el horario y lugar de trabajo, como consecuencia de: acto de agresión, sabotaje o terrorismo practicado por un tercero o compañero de trabajo; ofensa física intencional, incluida la de un tercero, debido a una disputa relacionada con trabajo; acto de imprudencia, negligencia o falta de habilidad por parte de un tercero o compañero de trabajo; acto de persona privada del uso de razón; deslizamientos de tierra, inundaciones, incendios y otros casos fortuitos o fuerza mayor; la enfermedad resultante de la contaminación accidental del empleado en el ejercicio de su actividad; el accidente sufrido por el asegurado, incluso fuera del lugar y horario de trabajo: al ejecutar un pedido o realizar un servicio en virtud del autoridad de la empresa; en la prestación espontánea de cualquier servicio a la empresa con el fin de evitar cualquier pérdida o beneficio de la misma; en viajes para la empresa, incluso para estudios cuando los financia dentro de sus planes de mejor formación trabajar, independientemente del medio de transporte utilizado, incluido el vehículo propiedad del asegurado; en el camino de la residencia a lugar de trabajo o de allí a aquél, cualquiera que sea el medio de transporte, incluido el vehículo propiedad del asegurado.

Actualmente, en Brasil, varios segmentos de trabajadores, como empleados, trabajadores domésticos, independientes y asegurados especiales, cuentan con cobertura en caso de contratiempos como accidentes de trabajo. Por tanto, a lo largo de nuestra historia, hay un sistema de seguro de accidentes de trabajo, con el objetivo de garantizar ingresos a los trabajadores víctimas de tales desgracias. Actualmente, el seguro de accidentes de trabajo (SAT) es exclusivamente público y está gestionado por el INSS, que administra el pago de las prestaciones relacionadas con accidentes laborales, tales como prestación por enfermedad por accidente y rehabilitación profesional, jubilación por invalidez permanente y pensión por fallecimiento.

Sin embargo, no siempre fue así, el instituto del seguro de accidentes de trabajo se fue incorporando gradualmente a nuestro ordenamiento jurídico. A principios del siglo pasado, el Decreto N ° 3.724/1919 instituyó el seguro obligatorio, que no fue concebido como pensiones (que aún no existía en Brasil). Después de casi 50 años, en 1967, se pasó al poder público el seguro de accidentes de trabajo y poco después se integró en el sistema de pensiones existente. En 1998, la Enmienda Constitucional n° 20 autorizó la cobertura del riesgo de accidentes de trabajo de manera competitiva por el RGPS y del sector privado, que no estaba regulado. En 2013, la Enmienda Constitucional n° 72 amplió a los trabajadores domésticos la cobertura de accidentes de trabajo. Finalmente, en 2019, la Enmienda Constitucional n° 103 autorizó coberturas concurrentes entre el RGPS y el sector privado para todos los beneficios de riesgo (no programados).

Es posible concluir que la tarifa colectiva del Seguro de Accidentes de Trabajo se define en función del Grado de Incidencia de Incapacidad laboral por Riesgos Ambientales en el Trabajo (RAT), dividiendo las empresas en tres índices, según la actividad, categorizando el riesgo en leve, medio o severo. Las tasas son, respectivamente, 1% para empresas con actividades consideradas de bajo riesgo, 2% para empresas con actividades consideradas de riesgo medio, y 3% para empresas con actividades consideradas de alto riesgo. Actualmente, el marco para las actividades económicas está previsto en el Anexo V del Reglamento de Seguridad Social (RPS), aprobado por Decreto núm. 3.048 / 1999 (y sus modificaciones). Sin embargo, esta tarifa colectiva no fue suficiente para fomentar la acción preventiva de las empresas y tampoco resulta en una tarifa adecuada para los asegurados. En este contexto, con el fin de generar una mayor justicia fiscal y mejorar la política de prevención de accidentes laborales en Brasil, el legislador instituyó, en 2003, el sistema bonus x malus para el cálculo del Seguro de Accidentes de Trabajo a través del Factor de prevención de accidentes (FAP).

El Factor de Prevención de Accidentes - FAP es un multiplicador, que va de 0,5 a 2,0, que se aplicará sobre las tasas del 1%, 2% o 3% de la tarifa colectiva por subclase económica, incidente en las empresas de nómina para cubrir pensiones especiales y prestaciones derivadas de accidentes de trabajo. La FAP se calcula anualmente sobre la base de los eventos ocurridos en los dos años anteriores al cálculo. Según la metodología FAP, las empresas que registran un mayor número de accidentes o enfermedades laborales pagan más. Por otro lado, la FAP beneficia a las empresas que registran accidentes menores. En el caso de no haber ningún accidente de trabajo, la empresa tiene derecho a una reducción de 50% de la tarifa.

Como forma de analizar el tema, también es importante estudiar el modelo de seguro de accidentes de trabajo en varios países, incluidos aquellos en los que existe el modelo competitivo con el sector privado.

Son varios los países que cuentan con un sistema competitivo de accidentes laborales, mencionándose los casos de España, Chile, Colombia, Alemania, Costa Rica y Estados Unidos.

El modelo español se caracteriza precisamente por un régimen de competencia o coexistencia entre el sector público y el privado: a cargo del Instituto Nacional de Seguridad Social - INSS - y de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Las mutuales son asociaciones de empresarios sin fines de lucro con responsabilidad compartida. Las mutuales tienen el campo de gestión de las prestaciones por accidentes y gestión de la asistencia sanitaria por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, incluida la rehabilitación. Además, promueven actividades de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, además de otras funciones, como, por ejemplo, la gestión de la prestación por incapacidad temporal no derivada de accidentes de trabajo, la gestión de prestaciones para gestantes y madres lactantes y gestión de beneficios para menores con cáncer u otra enfermedad grave.

Los trabajadores protegidos son empleados privados (régimen general), empleados públicos (civiles y militares), trabajadores marítimos, trabajadores de minas de carbón y trabajadores rurales (regímenes especiales), contribuyentes individuales. Los eventos que se cubren son accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que causan invalidez temporal, invalidez permanente (parcial o total) o fallecimiento. La cotización corre a cargo exclusivamente del empleador y varía según el riesgo de la actividad de la empresa. La base de cálculo considera salarios y horas extras, las tasas varían entre 0.9%

y 7.15%. El cobro se realiza con la Tesorería General de la Seguridad Social - TGSS. La tasa media es el 1,98% de la nómina. Existe un sistema de bonificación, creado en 2017.

Los beneficios ofrecidos son por incapacidad temporal total, prestación por incapacidad permanente (parcial o total), pensión por asistencia por fallecimiento y funeral, así como asistencia sanitaria (asistencia sanitaria), asistencia general y especializada, hospitalización, medicamentos, asistencia sanitaria social, productos dietéticos, equipos electrónicos, rehabilitación y transporte. Los beneficios médicos se ofrecen en todo el período necesario.

El modelo chileno también se caracteriza por la competencia entre lo público y lo privado. La administración del seguro de accidentes de trabajo está a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Superintendencia de Seguridad Social (<http://www.suseso.cl/>), que realiza la supervisión general.

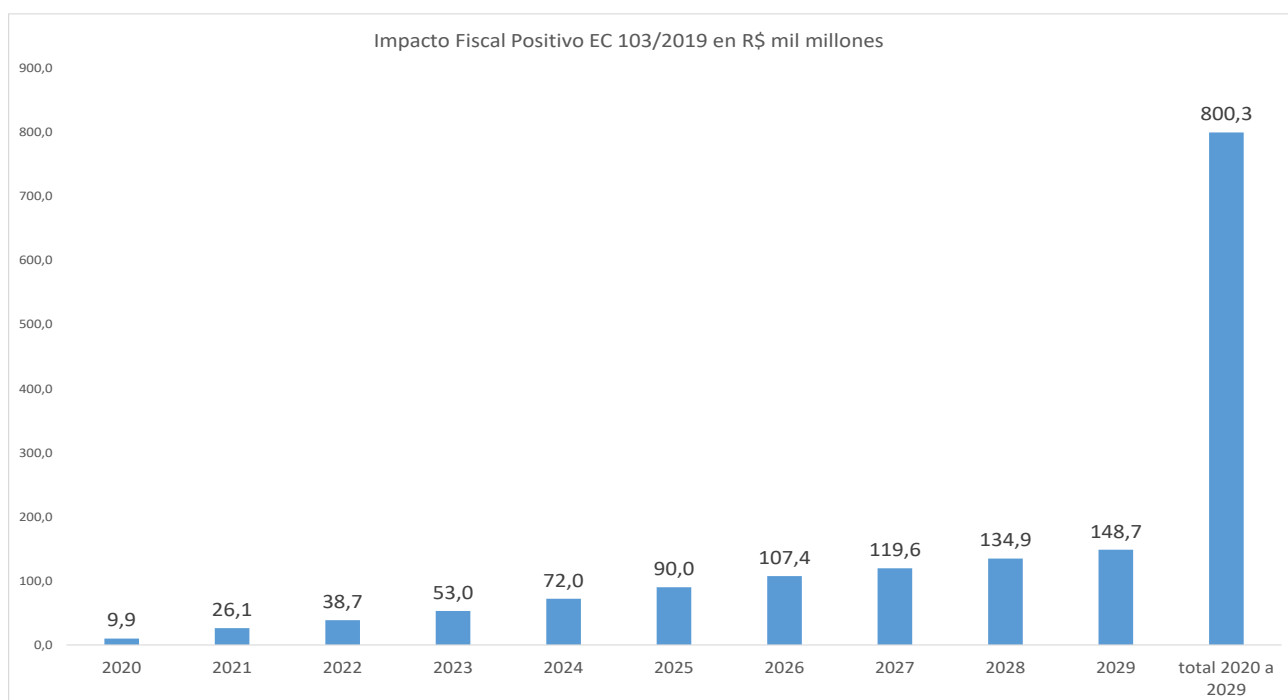
Sobre los impactos del EC 103 en la sostenibilidad a medio y largo plazo de los esquemas de pensiones en Brasil, los mismos tienden a crecer exponencialmente con el tiempo, a medida que crecen los beneficios otorgados bajo las nuevas reglas establecidas por la reforma y a medida que la edad de jubilación crece gradualmente. La estimación es que la propuesta original del gobierno (PEC 6/2019) preveía ahorros de R \$ 1,2 billones durante un período de 10 años. La propuesta aprobada por el Congreso Nacional, mediante la EC 103/209, tiene un ahorro estimado de alrededor de R \$ 800 mil millones en un período de 10 años (tabla 5.8). Entonces, en términos generales, la suavización del Congreso redujo el impacto fiscal positivo en aproximadamente 1/3.

Tabla 5.8 - Impacto Fiscal Positivo con EC 03/2019 en R \$ mil millones en 2019 – 2020 a 2029

DESCOMPOSICIÓN	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	10 años
RGPS (Total) (I)	3,5	16,2	25,5	37,2	52,8	68,3	83,3	97,8	111,6	124,9	621,3
Jubilación por edad o vejez	1,7	4,0	6,6	9,4	10,9	12,4	14,0	15,6	17,2	18,8	110,7
Jubilación por tiempo de cotización	3,5	10,5	14,0	19,5	30,3	41,1	51,1	60,9	69,6	77,9	378,5
jubilación por discapacidad o incapacidad laboral permanente	0,9	2,4	3,9	5,5	7,0	8,6	10,2	11,8	13,4	15,0	78,6
pensión por fallecimiento para dependientes o supervivientes	1,0	2,9	4,9	6,9	8,9	11,0	13,1	15,3	17,4	19,6	101,1
Otros	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3	-1,5	-1,7	-2,0	-2,5	-2,8	-3,1	-18,0
Nuevas tasas de contribución	-2,5	-2,6	-2,7	-2,7	-2,8	-2,9	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-28,4
IRPF RGPS	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-1,2
RPPS União (Total) (II)	4,8	8,2	11,4	13,9	17,3	19,7	22,0	19,7	21,1	21,6	159,8
Jubilaciones	1,5	4,2	6,8	8,7	11,4	13,3	15,2	13,2	14,3	14,5	103,2
Pensión por fallecimiento para dependientes o supervivientes	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,0	11,2
Otros	0,0	0,8	1,5	2,0	2,8	3,2	3,7	2,9	3,2	3,2	23,5
Nuevas tasas de contribución	3,2	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,2	2,4	2,2	2,2	25,7
IRPF RPPS	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-3,8
Subtotal (I + II)	8,3	24,4	36,9	51,2	70,1	88,0	105,4	117,6	132,8	146,5	781,1
CSLL (5% adicional para instituciones financieras)	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,2	19,2
TOTAL GERAL	9,9	26,1	38,7	53,0	72,0	90,0	107,4	119,6	134,9	148,7	800,3

Fuente: Secretaría de Pensiones – Brasil

Gráfico 5.3 - Impacto Fiscal Positivo con la EC 03/2019 en R \$ mil millones en 2019 – 2020 a 2029

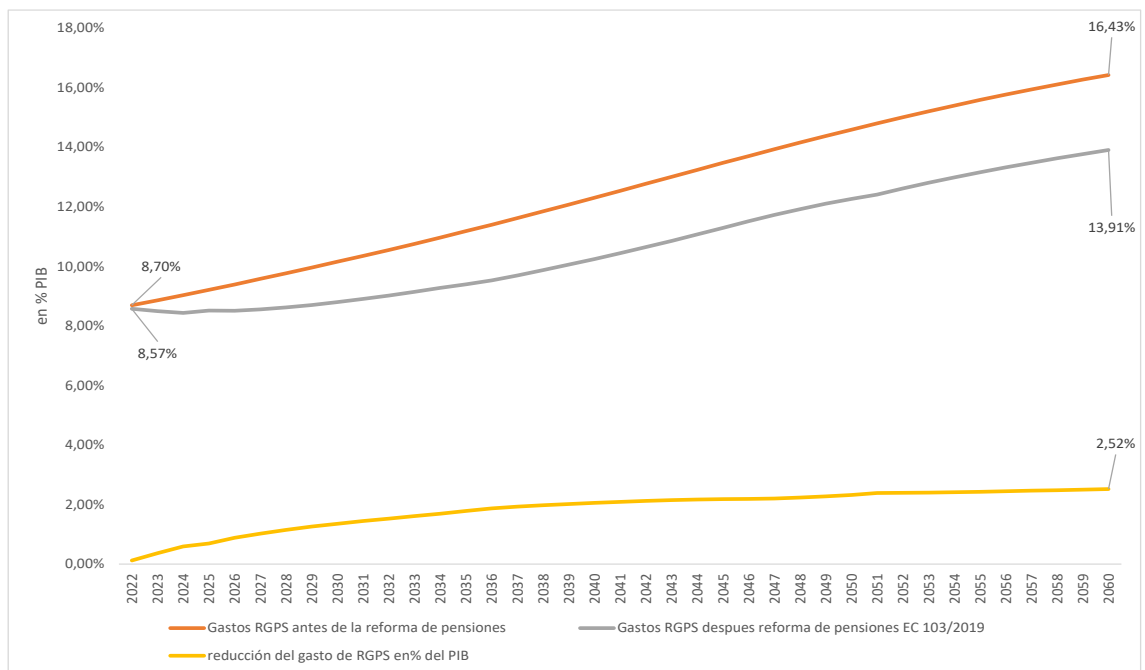


Fuente: Secretaría de Pensiones –Brasil

Sin embargo, debe quedar claro que el impacto de la reforma de pensiones EC 103/2019 sobre el gasto en pensiones en Brasil no es solo un impacto duradero a medio y largo plazo, ya que este impacto tiende a crecer significativamente con el tiempo, ya que el stock de beneficios afectados por la reforma crece, ya sea por el continuo aplazamiento de las prestaciones, o por la reducción del valor de las jubilaciones y pensiones de supervivientes que tienen una larga duración esperada.

Las proyecciones a largo plazo indicaron que el gasto del RGPS, en% del PIB, sin reforma, podría llegar al año 2060 con un nivel del 16% del PIB. Con la reforma realizada por la CE 103/2019, se espera que el gasto de RGPS alcance el nivel, en 2060, en torno al 13% del PIB (Gráfico 5.4 y Tabla 9A anexo). Por supuesto, que tales proyecciones tienen cierto grado de incertidumbre y dependen de los parámetros utilizados, pero, de todos modos, con la reforma, se espera evitar un crecimiento explosivo del gasto de RGPS en % del PIB que, más que lo esperado, fue el que se había observado desde la década de 1990, como se mostró anteriormente en este estudio. La EC 103/2019 representó, para el sistema de pensiones brasileño, una ganancia en términos de sostenibilidad a medio y largo plazo.

Gráfico - Gasto del RGPS antes y después de la reforma de las pensiones (CE 103/2019) en% del PIB - 2022 a 2060 – Brasil



Fuente: Anexo PLDO varios años

Cabe señalar que las medidas adoptadas por la EC n° 103/2019 fueron muy amplias y, por esta razón, es difícil poder abordar todas ellas con el mínimo detalle. De todos modos, a pesar de no haberse analizado todas las medidas, también cabe destacar algunos puntos adicionales de la reforma.

En el artículo 37 de la Constitución Federal se introdujeron los párrafos 13 y 14. En dicho párrafo 13, se estableció que "el servidor público que ocupe un cargo efectivo podrá ser readaptado para ocupar un cargo cuyas atribuciones y responsabilidades sean compatibles con la limitación que ha sufrido en su capacidad física o psíquica, permaneciendo en esta condición, siempre que cuente con la calificación y nivel de estudios requeridos para el puesto de destino, manteniendo la retribución del puesto. Esta medida se tomó con el objetivo de intentar evitar la jubilación por invalidez buscando utilizar el servidor en otras actividades.

En el párrafo 14, también se estableció que "la jubilación otorgada con el uso del tiempo de cotización resultante de un cargo, empleo o función pública, incluido el Sistema General de Pensiones (RGPS), conllevará la extinción del vínculo que generó el referido tiempo de cotización". El artículo 6 de la EC n° 103/2019, sin embargo, estableció que las disposiciones no se aplican a las pensiones otorgadas por el RGPS hasta la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional. La importancia de esta medida es que existe un debate en la legislación brasileña si los empleados públicos o las empresas estatales, cuando se jubilen, tendrán o no su relación laboral rescindida. Con esta medida se logró romper la relación laboral para las jubilaciones posteriores a noviembre de 2019. Esta medida tendrá impactos importantes en la fuerza laboral de las empresas estatales.

Más específicamente, el párrafo 16 del artículo 201 de la CF estableció que "los empleados de consorcios públicos, empresas públicas, empresas controladas por el gobierno y sus subsidiarias serán jubilados obligatoriamente, sujeto al cumplimiento del tiempo mínimo de cotización, al alcanzar la edad máxima a que se refiere el ítem II del § 1 del artículo 40, en la forma que establezca la ley". El inciso II del párrafo 1 del artículo 40, que fue introducido por la EC n° 88/2015, estableció que los empleados serían jubilados obligatoriamente, con ingresos proporcionales a su tiempo de cotización, a los 70 o a los 75 años de edad, en forma de ley complementaria. Como existe esta ley complementaria, más específicamente, la Ley Complementaria 152 de diciembre de 2015, que definió la edad de jubilación obligatoria en 75 años, con la excepción de los empleados del Servicio Exterior brasileño, que pasarían gradualmente de 70 a 75 años,

en la práctica, la medida consistió en instituir la jubilación obligatoria para los empleados de empresas estatales a los 75 años, con ruptura de la relación laboral.

La reforma de 2019 también cambió las reglas de jubilación de los agentes políticos. El artículo 14 de la Enmienda Constitucional 103 prohibió la adhesión de nuevos asegurados y la institución de nuevos esquemas de pensiones para los titulares de mandatos electivos de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Sin embargo, para quienes ya estaban vinculados a un régimen especial, podrían, mediante una opción expresa formalizada en un plazo de 180 (ciento ochenta) días, retirarse de los regímenes de pensiones a los que están vinculados. Para los asegurados coetáneos y anteriores al esquema de pensiones al que se refiere la Ley n° 9.506, del 30 de octubre de 1997, que optaron por permanecer en este esquema de pensiones, deberán cumplir con un período adicional correspondiente al 30% (treinta por ciento) del tiempo de cotización que sería necesario para adquirir el derecho a la jubilación en la fecha de entrada en vigor de la EC 103 y solo podría jubilarse después de los 62 (sesenta y dos) años de edad, si es una mujer, y 65 (sesenta y cinco) años de edad si es hombre .

El otorgamiento de jubilación a titulares de mandatos electivos y pensiones por fallecimiento a dependientes de electivos fallecidos está asegurado, en cualquier momento, siempre que se cumplan los requisitos para la obtención de estos beneficios a la fecha de entrada en vigor de la EC 103. Sin embargo, en el caso de las unidades federativas, una ley específica del Estado, Distrito Federal o Municipio debe regular la regla de transición que se aplicará a los asegurados que opten por permanecer en el sistema especial de pensiones para políticos.

La Ley n° 9.506/1997 determinó la liquidación o extinción del Instituto de Seguridad Social del Congresista - IPC, que había sido creado por la Ley N° 4284, del 20 de noviembre de 1963, y regido por la Ley N° 7.087, del 29 de diciembre de 1982. La Ley 9506/1997 garantizó el derecho a la jubilación, de manera más general, a los treinta y cinco años de cargo y a los sesenta años de edad. El monto de los ingresos jubilatorios debe calcularse con base en un porcentaje de la remuneración fijada para los miembros del Congreso Nacional, correspondiente a 1/35 por año de mandato.

La EC 20/98 cambió la redacción del art. 40 de la CF, con la disposición de que, ocupando servidores, exclusivamente, en cargos temporales, entre los que se incluirían agentes políticos, debería vincularse al RGPS. Incluso antes de la promulgación de la CE 20/98, la Ley 9.506 / 97, pretendía hacer que el asegurado obligatorio del RGPS ejerciera un mandato electivo federal, estatal o municipal, siempre que no estuviese vinculado a su

propio sistema de seguridad social. Sin embargo, se consideró inconstitucional la Ley 9506/1997. La EC 20/1998 ya había establecido que el servidor público ocupante, exclusivamente, de un cargo en comisión declarado en la ley de libre nombramiento y cese, así como de cualquier otro puesto temporal o de empleo público, aplica el RGPS. La EC 103/2019 sostuvo que los agentes políticos deben vincularse a la RGPS, estableciendo que el agente público ocupe, de manera exclusiva, un cargo en una comisión declarada en la ley de libre nombramiento, de otro cargo temporal, incluido el término electivo, o del empleo público, se aplica el RGPS. Los Cuadros 5.3., 5.4. y 5.5. traen un resumen de las reglas antes y después de la reforma llevada a cabo por EC 103/2019.

Cuadro 5.3. RGPS reglas antes y después EC 103/2019

Régimen General de Previdencia Social – RGPS		
	Regla Anterior	EC n. 103
Jubilación por tiempo de contribución	Sin edad mínima, con 30 años de cotización si mujer o 35 años si hombre.	No hay
Jubilación por Edad	Edad mínima de 60 años (mujer) o 65 años (hombre), desde que se cumpla la carencia de 180 meses de cotizaciones.	Edad mínima de 62 años (mujer) y 65 años (hombre). Cotización mínima de 15 años (mujer) y 20 años (hombre)
Regla de cálculo de jubilación	Media aritmética simple de los salarios de cotización más altos correspondientes al 80% de todo el período de cotización. Se aplica el <i>Factor Previdenciario</i> .	60% + 2% por año de contribución superior a 15 años, si mujer o 20 años si hombre x salarios de contribución promedio (100%)
Cálculo de la cotización	Aplicación de la tasa correspondiente en el salario, de manera no acumulativa (8, 9 o 11%)	Incidencia progresiva y acumulativa de las tasas de cotización de 7,5, 9, 12 o 14%.
Pensión de supervivientes	Tasa de reemplazo de beneficio de 100%, respectando el techo RGPS.	Tasa de reemplazo de beneficio de 60% (1 dependiente) + 10% por dependiente adicional (hasta 100%).
Acumulación de Beneficios	Permitida para pensiones de diferentes tipos y regímenes.	Limitación de acumulación de beneficios a 100% del beneficio de mayor valor + un porcentaje de los otros beneficios. La acumulación está permitida en algunos casos.

Fuente: Elaboración autor a partir EC 103/2019

Cuadro 5.4 RPPS reglas antes y después EC 103/2019

Régimen Propio de Previdencia Social – RPPS		
	Regla Anterior	EC n. 103
Jubilación por tiempo de contribución	Edad mínima de 55 (mujer) y 60 años (hombre), con 30 años de cotización (mujer) o 35 (hombre) y 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.	No hay
Jubilación por Edad	Edad mínima de 60 años (mujer) o 65 años (hombre), con 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.	Edad mínima de 62 años (mujer) y 65 años (hombre). Cotización mínima de 25 años (mujer y hombre), con 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.
Regla de cálculo de jubilación	Media aritmética simple de los salarios de cotización más altos correspondientes al 80% de todo el período de cotización.	60% + 2% por año de contribución superior a 20 años x salarios de contribución promedio (100%)
Cálculo de la cotización	Aplicación de tasa del 11% sobre toda la remuneración (para los servidores públicos que ingresaron hasta 2013) o hasta el techo del RGPS (para todos los que ingresaron a partir de 2013, y para los que ingresaron al servicio público hasta 2013 y optaran por migrar al sistema de pensiones complementarias)	Incidencia progresiva y acumulativa de las tasas de cotización del 7,5 al 22%.
Pensión de supervivientes	Tasa de reemplazo de beneficio de 100% hasta el techo + 70% de la porción que excede el techo RGPS.	Tasa de reemplazo de beneficio de 60% (1 dependiente) + 10% por dependiente adicional (hasta 100%). Tasa de reemplazo de beneficio de 100% en caso de fallecimiento por accidente laboral, enfermedades profesionales y enfermedades del trabajo.
Acumulación de Beneficios	Permitida para pensiones de diferentes tipos y regímenes.	Limitación de acumulación de beneficios a 100% del beneficio de mayor valor + un porcentaje de los otros beneficios. La acumulación está permitida en algunos casos.

Fuente: Elaboración autor a partir EC 103/2019

Cuadro 5.5 RGPS y RPPS reglas antes y después EC 103/2019

	Regla Anterior	EC n. 103
Jubilación por tiempo de contribución	<p>RGPS: Sin edad mínima, con 30 años de cotización si mujer o 35 años si hombre.</p> <p>RPPS: Edad mínima de 55 (mujer) y 60 años (hombre), con 30 años de cotización (mujer) o 35 (hombre) y 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.</p>	No hay
Jubilación por Edad	<p>RGPS: Edad mínima de 60 años (mujer) o 65 años (hombre), desde que sea cumplida la carencia de 180 meses de cotizaciones.</p> <p>RPPS: Edad mínima de 60 años (mujer) o 65 años (hombre), con 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.</p>	<p>RGPS: Edad mínima de 62 años (mujer) y 65 años (hombre). Cotización mínima de 15 años (mujer) y 20 años (hombre)</p> <p>RPPS: Edad mínima de 62 años (mujer) y 65 años (hombre). Cotización mínima de 25 años (mujer y hombre), con 10 años en el servicio público y 5 años en el cargo.</p>
Regla de cálculo de jubilación	<p>RGPS y RPPS: Media aritmética simple de los salarios de cotización más altos correspondientes al 80% de todo el período de cotización. En el RGPS se aplica el <i>Factor Previdenciario</i>.</p>	<p>RGPS: 60% + 2% por año de contribución superior a 15 años, si mujer o 20 años si hombre x salarios de contribución promedio (100%)</p> <p>RPPS: 60% + 2% por año de contribución superior a 20 años x salarios de contribución promedio (100%)</p>
Pensión de sobrevivientes	<p>RGPS: Tasa de reemplazo de beneficio del 100%, respetando el techo RGPS.</p> <p>RPPS: Tasa de reemplazo de beneficio del 100% hasta el techo + 70% de la porción que excede el techo RGPS.</p>	<p>RGPS: Tasa de reemplazo de beneficio de 60% (1 dependiente) + 10% por dependiente adicional (hasta el 100%).</p> <p>RPPS: Tasa de reemplazo de beneficio del 60% (1 dependiente) + 10% por dependiente adicional (hasta el 100%). Tasa de reemplazo de beneficio del 100% en caso de fallecimiento por accidente laboral, enfermedades profesionales y enfermedades del trabajo.</p>

<p>Acumulación de Beneficios</p>	<p>Permitida para pensiones de diferentes tipos y regímenes.</p>	<p>Limitación de acumulación de beneficios al 100% del beneficio de mayor valor + un porcentaje de los otros beneficios.</p> <p>La acumulación está permitida en casos de derecho adquirido antes de la entrada en vigor de la enmienda y en la acumulación de pensión de jubilación de un régimen con pensión de jubilación de otro régimen o inactividad militar.</p>
<p>Cálculo de la cotización</p>	<p>RGPS: Aplicación de la tasa correspondiente en el salario, de manera no acumulativa (8, 9 o 11%)</p> <p>RGPS: aplicación de tasa de 11% sobre toda la remuneración (para los servidores públicos que ingresaron hasta 2013) o hasta el techo del RGPS (para todos los que ingresaron a partir de 2013, y para los que ingresaron al servicio público hasta 2013 y optaran por migrar al sistema de pensiones complementarias)</p>	<p>Incidencia progresiva y acumulativa de las tasas de cotización del 7,5, 9, 12 o 14%, para el RGPS o del 7,5 hasta el 22% en el RPPS.</p>

Fuente: Elaboración autor a partir EC 103/2019

5.5 Análisis inicial de los impactos iniciales efectivos de la reforma de pensiones de 2019

El análisis de los impactos de la reforma de las pensiones de 2019 está muy limitado por el hecho de que se trata de un cambio muy amplio y aún muy reciente. Además, sus impactos tienden a ser más relevantes a medio y largo plazo. A pesar de estas importantes limitaciones, es posible hacer algunos análisis breves e introductorios de los impactos iniciales de la Enmienda Constitucional 103. En esta sección del estudio, se presentarán los esfuerzos iniciales para evaluar los efectos de la reforma de pensiones de 2019 en Brasil.

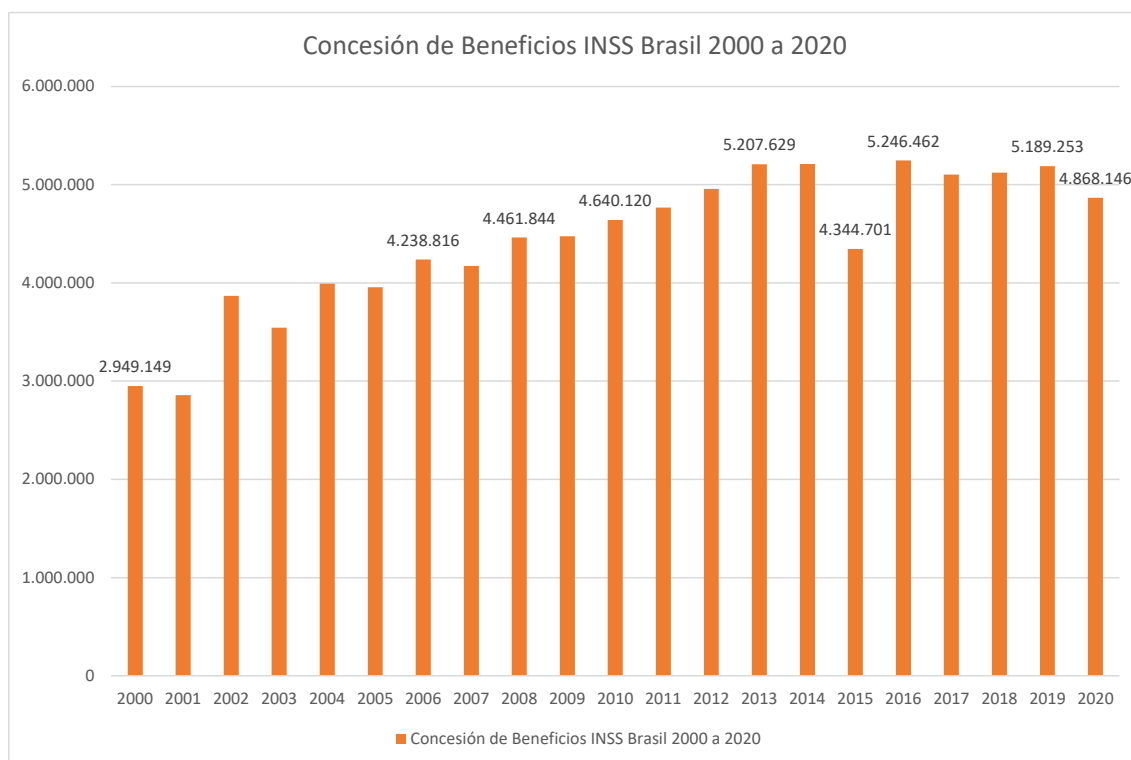
5.5.1 Concesión de beneficios en 2020

Un primer punto que parece haber estado afectado por la reforma previsional de 2019 en Brasil, como se esperaba, es el volumen de pensiones concedidas. No porque ya no se otorguen prestaciones, sino que, como se esperaba, la reforma tiende a posponer la concesión de muchas pensiones por jubilación. Además, el hecho de que desde 2016 hubiera una discusión de amplio alcance sobre la reforma previsional, ha llevado a una gran anticipación de las pensiones para garantizar prestaciones con montos calculados con reglas, en general, más beneficiosas para los asegurados.

En el período 2000 a 2020, el INSS otorgó aproximadamente 93,2 millones de pensiones del RGPS y asistenciales o no contributivos. La concesión de beneficios anuales salta de un nivel de 2,9 millones, en 2000, a un nivel de 5,2 millones en 2016, registrando un incremento anual promedio de + 3,7% al año. El crecimiento en 2016 se vio afectado por una gran huelga convocada en 2015, que acabó transfiriendo un volumen significativo de concesiones de 2015 a 2016. En cualquier caso, este período cambia el nivel de concesiones de 3 a 5 millones por año. Este volumen incluye tanto las pensiones contributivas del RGPS como los beneficios no contributivos del sistema de asistencia, en particular, el BPC. Sin embargo, una parte importante de las concesiones se refiere a prestaciones de menor duración, derivadas de la incapacidad temporal en el trabajo. El volumen de prestaciones a largo plazo, como pensiones y prestaciones de supervivencia, no alcanza el nivel de 5 millones.

En el año 2020, también por efecto de la reforma previsional de finales de 2019, concesión de prestaciones del INSS cayó de 5,2 a 4,9 millones, entre 2019 y 2020, es decir, una disminución del 6,2% (Gráfico 5.5). Si bien la reforma incidió en este resultado, también debe quedar claro que otros efectos podrían haber influido, por ejemplo, la pandemia de COVID 2019, que obligó al cierre temporal de las agencias del INSS. Este cierre temporal de la asistencia presencial no impidió totalmente la concesión de prestaciones, que podían reclamarse virtualmente, así como la concesión por discapacidad temporal sin el tradicional proceso por peritaje médico presencial.

Gráfico 5.5 – Concesión de Prestaciones de Pensiones Contributivos y no Contributivos INSS – Brasil – 2000 a 2020



Fuente: Secretaría de Pensiones

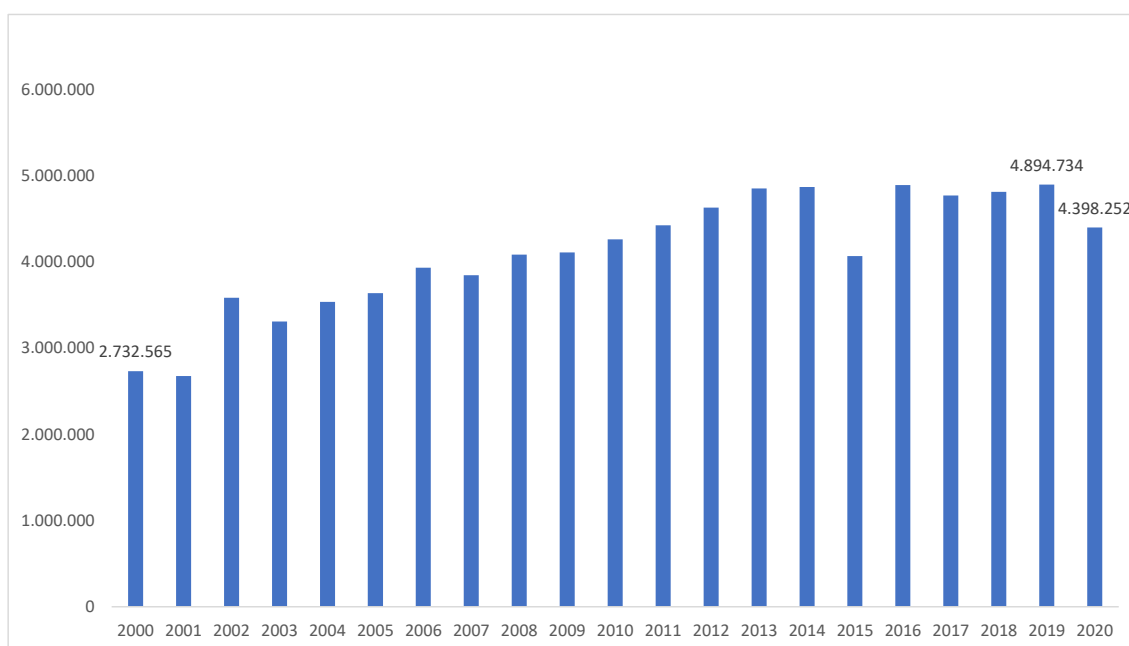
Al analizar el volumen de pensiones concedidas INSS solo teniendo en cuenta las del RGPS, es decir, sin considerar las asistenciales, el comportamiento es bastante similar al del INSS en su conjunto, con una caída relativa más acentuada en el año 2020 con respecto al año de 2019 (Gráfico 5.6 y Tabla 10A anexo).

De 2019 a 2020, el la concesión de pensiones del RGPS pasó del nivel de alrededor de 4,9 millones de a alrededor de 4,4 millones, registrando una caída de alrededor del 10,1%. La concesión, en 2020, fue la más pequeña de todo el período de 2016 a 2020.

Ciertamente, en parte, este resultado refleja los impactos de la reforma llevada a cabo por la EC nº 103/2019, pero puede ser el resultado de otros factores, como las dificultades de servicio operacionales causadas directamente por la pandemia. Además, los cambios operativos resultantes de la reforma en sí mismos pueden haber tenido algún efecto negativo en la velocidad de las concesiones. De todos modos, parece natural esperar cierta retracción en la concesión debido a la reforma previsional que tuvo lugar a finales de 2019.

Gráfico 5.6 – Concesión de Beneficios de Pensiones Contributivos RGPS

Brasil – 2000 a 2020



Fuente: Secretaria de Previdência

El análisis de la caída en la concesión de beneficios, en 2020, con relación a 2019, se puede hacer por tipo de beneficio, para comprobar si es una caída generalizada o analizar qué tipos tuvieron la mayor caída. En general, se puede notar que la caída fue generalizada, incluso en las prestaciones por riesgo, que en principio no deberían tener su concesión modificada por la reforma, como la prestación por enfermedad (-3,2%) o la pensión por fallecimiento (-2,7%), pero las caídas fueron mucho menores que las que se

produjeron para los programas de pensiones cuyos criterios de elegibilidad cambiaron o aumentaron, más específicamente las jubilaciones (- 23,8%). En cualquier caso, como se esperaba, el impacto de la reforma fue mucho mayor en las prestaciones planificadas como las jubilaciones y menor en las prestaciones de riesgo como la pensión de supervivientes o incluso las prestaciones por incapacidad laboral temporal o prestaciones por enfermedad.

En los siguientes apartados de este trabajo se hará un análisis más detallado del comportamiento de la concesión de jubilaciones, que tuvo la mayor caída en concesiones de 2019 a 2020, en particular jubilaciones por tiempo de cotización y jubilaciones por edad, que además de representar el mayor stock y volumen de concesiones, también representan una parte significativa del gasto del RGPS.

Una prestación que también terminó por tener una caída significativa en su flujo de nuevas entradas fue el llamado subsidio de encarcelamiento, que en realidad consiste en una prestación de naturaleza contributiva destinada a los dependientes del interno. En este caso, esta fuerte caída refleja, como se mencionó anteriormente, el cambio legal realizado por la MP 871, del 18 de enero de 2019, posteriormente convertida en Ley 13.846, del 18 de junio de 2019, que introdujo el período de gracia para esta pensión. Más específicamente, se introdujo un requisito de 24 aportes mensuales para acceder a la prestación, mientras que anteriormente solo existía el requisito de calidad del asegurado. Este cambio legal fue sin duda un factor clave para explicar la caída en la concesión de esta prestación de alrededor del 39,4% en el año 2020 respecto a 2019.

Tabla 5.8 - Evolución de la concesión de beneficios RGPS por tipo 2019 y

2020

Especie	2019			2020			Variación 2020/2019 en%		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Beneficios totales de RGPS	4.894.734	4.118.879	775.855	4.398.252	3.689.055	709.197	-10,1	-10,4	-8,6
1.Jubilaciones	1.397.546	1.102.497	295.049	1.064.667	765.477	299.190	-23,8	-30,6	1,4
2.Pensión supervivientes	409.720	289.408	120.312	398.593	281.414	117.179	-2,7	-2,8	-2,6
3.Prestaciones o ayudas	3.087.468	2.726.974	360.494	2.934.992	2.642.164	292.828	-4,9	-3,1	-18,8
3.1 Prestación por enfermedad o incapacidad laboral temporal	2.416.503	2.225.994	190.509	2.339.492	2.217.360	122.132	-3,2	-0,4	-35,9
3.2 Ayuda por accidente (prestación por pérdida de capacidad laboral)	43.804	38.853	4.951	35.521	33.429	2.092	-18,9	-14,0	-57,7
3.3 Subsidio de encarcelamien to (provisión para dependientes del preso)	15.764	15.028	736	9.560	9.085	475	-39,4	-39,5	-35,5
3.4 Prestación por maternidad	611.288	446.990	164.298	550.307	382.178	168.129	-10,0	-14,5	2,3
3.5 Otros	109	109	0	112	112	0	+ 2,8	+ 2,8	--

Fuente: Secretaria de Previdência – Brasil

Antes de la reforma previsional de 2019, existía una tendencia a reducir la tasa de crecimiento vegetativo, que se entiende como un aumento del gasto nominal que no puede explicarse por el reajuste de beneficios. Sin embargo, esta tendencia a la baja está marcada por una alta volatilidad y fluctuaciones significativas. La reforma tiende a generar procesos de incautación y liberación de concesiones previsionales que necesitan ser analizados en profundidad. La entrada en vigor de las normas de transición de la CE 103/2019 acaba generando un proceso continuo de aplazamiento de las pensiones que se otorgarían sin la reforma, pero son beneficios que se otorgarán de todos modos, aunque sea a posteriori. En este sentido, existe un volumen de asegurados de RGPS que, debido a la reforma, no pudieron jubilarse en los años 2020 y 2021 y habrían podido hacerlo con las reglas anteriores, pero que pueden cumplir con los requisitos de las reglas de transición en el año 2022. De todos modos, la reforma consiste en una ruptura estructural en la tasa de crecimiento vegetativo a partir de 2020.

La tasa de crecimiento vegetativo desciende desde una meseta normalmente superior al 3% anual. en el período de 2006 a 2018, aunque con grandes fluctuaciones, a 2.8% y 1.3%, respectivamente, en los años 2019 y 2020. Estas tasas fueron calculadas considerando no solo la inflación medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), sino también un promedio ponderado con el reajuste del salario mínimo. Por tanto, la reforma fue sin duda un factor importante para explicar la caída de la tasa de crecimiento vegetativo del 2,8% al 1,3% entre 2019 y 2020 (Tabla 5.9 y Gráfico 5.7). La tasa promedio de crecimiento vegetativo, en el período 2001 a 2020, fue de 4.1% anual.

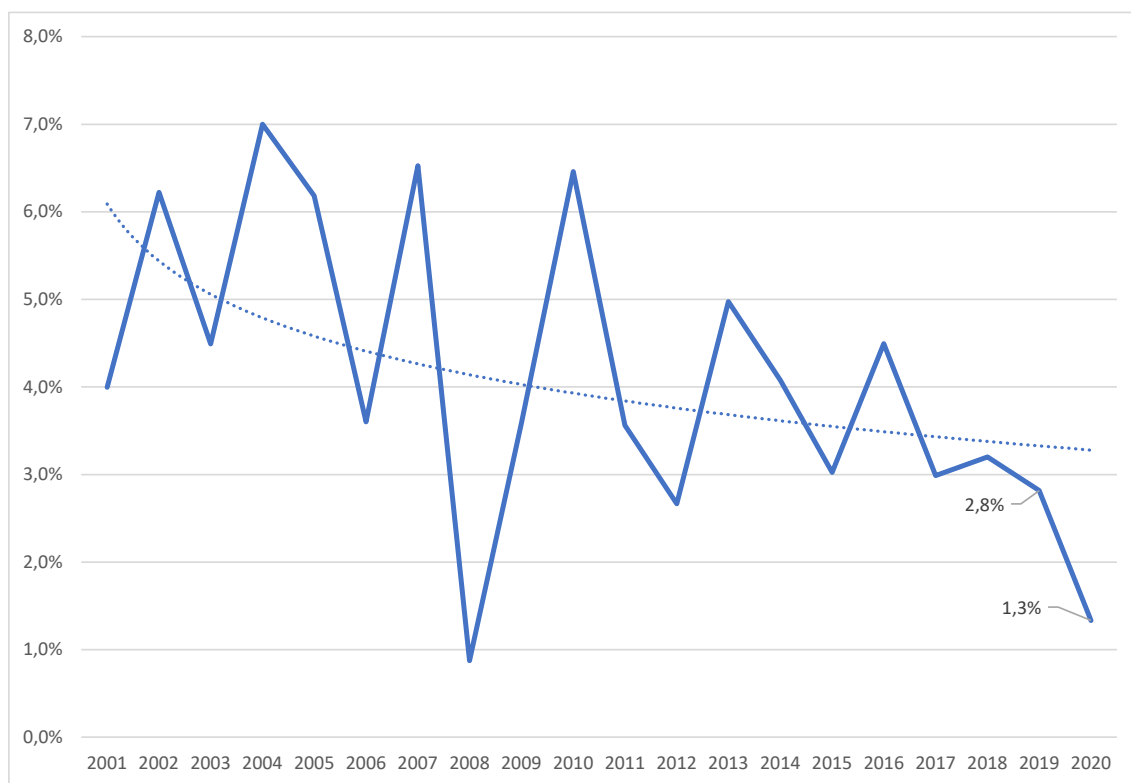
También es importante señalar que la tendencia a reducir el crecimiento vegetativo del gasto de RGPS también está vinculada a menores ganancias reales otorgadas al salario mínimo a partir de la década de 2010. El crecimiento económico a partir de 2014, considerando que la ganancia real estuvo vinculada al aumento en PIB real. Además, esta regla terminó en 2019 y, a partir de 2020, el salario mínimo se ha reajustado solo por inflación, sin ganancia real, tanto en 2020 como en 2021.

**Tabla 5.9 - Evolución de la tasa de crecimiento vegetativo del gasto en
RGPS
2001 al 2020**

Año	Variación del gasto nominal RGPS en%	reajuste promedio de los beneficios de RGPS en %	tasa de crecimiento vegetativo* en%
2001	14,5%	10,1%	4,0%
2002	16,9%	10,0%	6,2%
2003	21,7%	16,5%	4,5%
2004	17,4%	9,7%	7,0%
2005	16,1%	9,3%	6,2%
2006	13,4%	9,5%	3,6%
2007	11,9%	5,0%	6,5%
2008	7,7%	6,8%	0,9%
2009	12,7%	8,8%	3,6%
2010	13,3%	6,5%	6,5%
2011	10,4%	6,6%	3,6%
2012	12,5%	9,6%	2,7%
2013	12,8%	7,4%	5,0%
2014	10,4%	6,1%	4,1%
2015	10,6%	7,4%	3,0%
2016	16,5%	11,5%	4,5%
2017	9,7%	6,5%	3,0%
2018	5,2%	2,0%	3,2%
2019	6,8%	3,9%	2,8%
2020	6,0%	4,6%	1,3%

Fuente: Elaboración autor a partir de datos do Secretaría de Pensiones

Gráfico 5.7 - Evolución de la tasa de crecimiento vegetativo del gasto en RGPS 2001 al 2020 en %



Fuente: Elaboración autor a partir de datos do Secretaría de Pensiones

5.5.2 Efectos de la reforma en las jubilaciones por tiempo de cotización

Desde un punto de vista de largo plazo, cabe señalar que la regla de jubilación por tiempo de cotización existe en Brasil desde la década de 1960. La denominada Ley Orgánica de Seguridad Social (Ley N ° 3.807, de 27 de agosto de 1.960), en su artículo 32 establecía la posibilidad de jubilación parcial con treinta años de servicio y jubilación plena con 35 años de servicio. En su § 1 se exigía que el asegurado tuviera 55 años, pero esta disposición fue derogada por la Ley N ° 4.130, de 28 de agosto de 1962. Por tanto, la existencia de jubilación por antigüedad o cotización, sin edad mínima, bajo la RGPS, prevaleció de 1962 a 2019, si se desconocen las reglas de transición.

Hubo un cambio importante con la introducción del *factor previdenciário* en 2000, que buscaba asegurar un equilibrio actuarial entre las cotizaciones y el flujo esperado de pensiones, reduciendo el valor de las jubilaciones anticipadas (ley n° 9.876 de 26 noviembre de 1999). La idea era incentivar el aplazamiento de las pensiones, pero terminó sirviendo más para reducir el valor de las pensiones que seguían siendo anticipadas.

Como se mencionó antes, en 2015, el *factor previdenciário* se volvió más flexible si la suma de la edad más el período de cotización alcanzaba un cierto nivel (Ley n° 13.183, de 4 de noviembre de 2015), en realidad, el factor dejó de aplicarse cuando se alcanzó una determinada suma. La referida ley estableció que el asegurado que cumpla con el requisito de jubilación por tiempo de cotización podrá optar por no incluir el *factor previdenciario* en el cálculo de su jubilación, cuando el total resultante de la suma de su edad y tiempo de cotización, a la fecha de solicitud de jubilación, para:

- a) - igual o superior a noventa y cinco puntos, si es hombre, fijando el tiempo mínimo de cotización de treinta y cinco años;
- b) - igual o superior a ochenta y cinco puntos, si es mujer, fijando el tiempo mínimo de cotización de treinta años.

Las sumas de edad y tiempo de cotización previstas se incrementaron en un punto en: I - 31 de diciembre de 2018; II - 31 de diciembre de 2020; III - 31 de diciembre de 2022; IV - 31 de diciembre de 2024; y V - 31 de diciembre de 2026. Fue la regla progresiva 85/95 hasta 90/100 puntos.

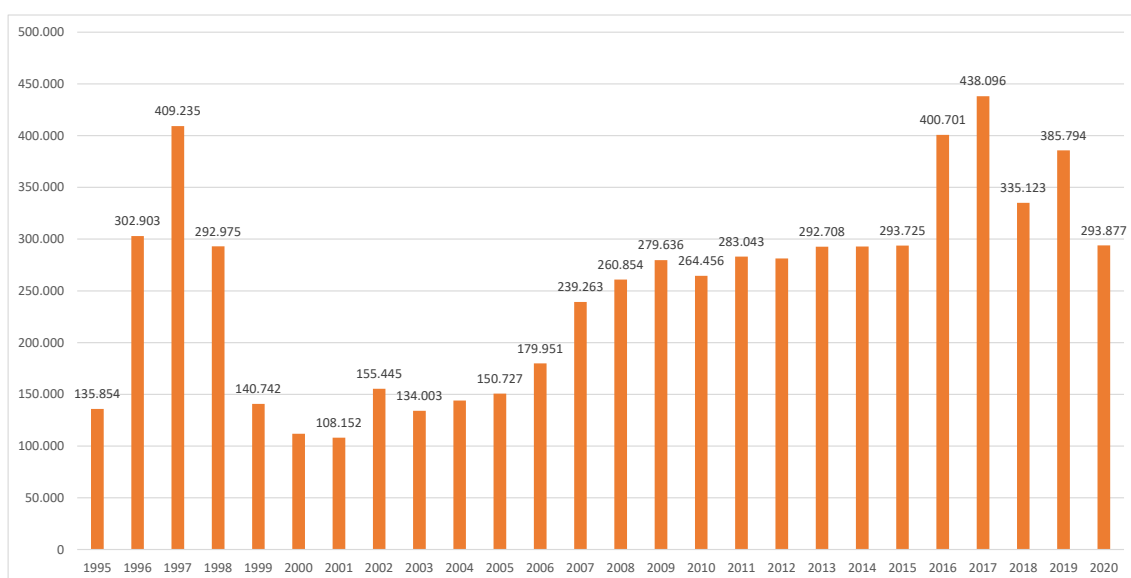
En este sentido, la Enmienda Constitucional No. 103/2019 fue un avance importante. Sin embargo, conviene aclarar que las edades mínimas de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres son solo para quienes ingresaron al mercado laboral después de la jubilación y, para quienes ya lo estaban, existen reglas transitorias. Este

punto debe quedar claro porque, en realidad, todavía habrá un período de transición. En cualquier caso, en 2020, las reglas de transición ya han comenzado a afectar las subvenciones de jubilación bajo el RGPS.

En 2020, hubo una caída significativa en el volumen de concesiones de jubilaciones por tiempo de cotización otorgado bajo el RGPS / INSS (ver Gráfico 5.8). Esta reducción se debe a una combinación tanto de la reforma previsional llevada a cabo en 2019, que modificó las reglas de elegibilidad, dado que el período de 2016 a 2019 estuvo marcado por un alto nivel de concesiones, probablemente debido a los debates de reforma ocurridos en estos años, sea por la PEC 6/2019 o por la PEC 287/2016. El otorgamiento de pensiones por tiempo de cotización (solo tipo 42) cayó de alrededor de 386 mil beneficios, en 2019, a alrededor de 294 mil en 2020 (caída de 23,8%). El nivel observado en 2020 corresponde a alrededor de un 24,6% por debajo del promedio anual registrado en los años 2016 a 2019 (Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021).

El pico de concesiones fue en el año 2017, en el punto de las discusiones sobre la reforma propuesta por la PEC 287/2016. En el período de 1995 a 2020 se otorgaron alrededor de 6,6 millones de pensiones de jubilación del tipo en cuestión, lo que arroja un promedio anual de 254 mil / año.

**Gráfico 5.8 - Evolución de las concesiones por tiempo de contribución
RGPS – Brasil – 1995 a 2020**



Fuente: Secretaria de Previdência - Brasil

**Tabla 5.10 - Evolución de las concesiones por tiempo de contribución
RGPS – Brasil – 1995 a 2020**

Año	Concesiones de Jubilaciones por tiempo de contribución o cotización – RGPS – Brasil	Variación en relación año anterior en %
1995	135.854	
1996	302.903	123,0
1997	409.235	35,1
1998	292.975	-28,4
1999	140.742	-52,0
2000	111.823	-20,5
2001	108.152	-3,3
2002	155.445	43,7
2003	134.003	-13,8
2004	143.934	7,4
2005	150.727	4,7
2006	179.951	19,4
2007	239.263	33,0
2008	260.854	9,0
2009	279.636	7,2
2010	264.456	-5,4
2011	283.043	7,0
2012	281.257	-0,6
2013	292.708	4,1
2014	292.915	0,1
2015	293.725	0,3
2016	400.701	36,4
2017	438.096	9,3
2018	335.123	-23,5

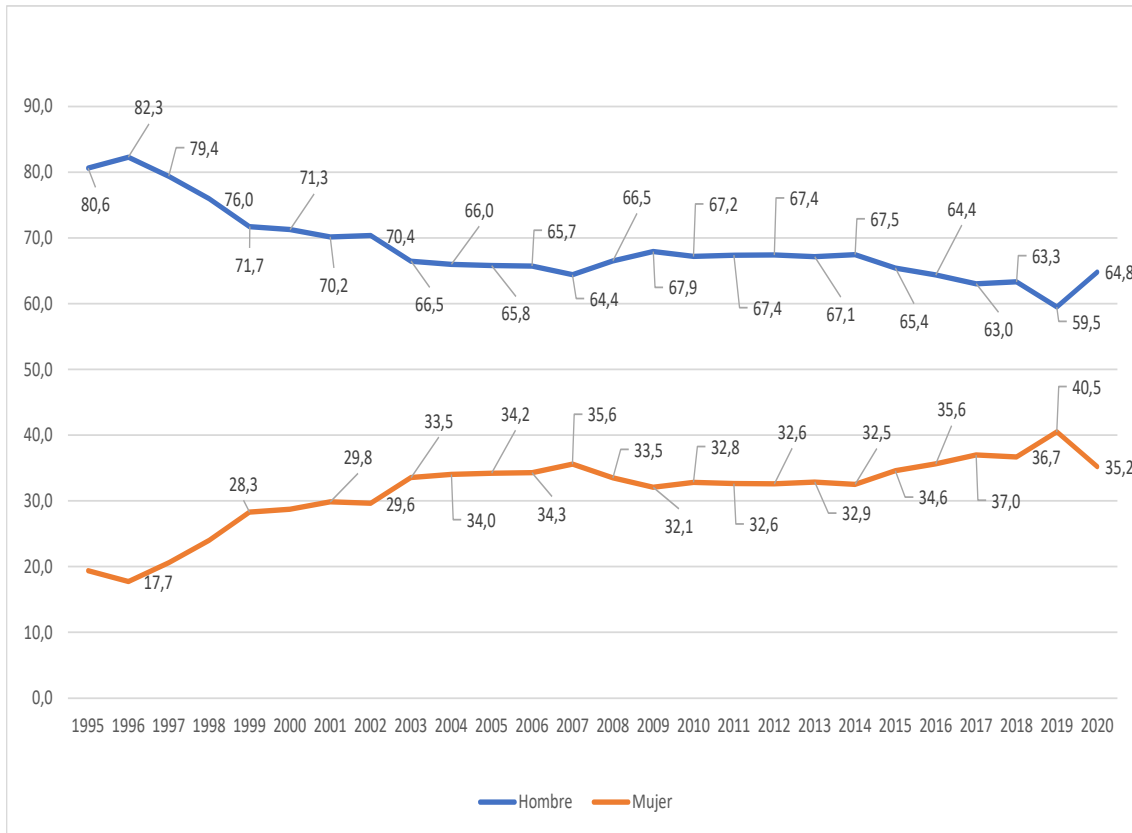
2019	385.794	15,1
2020	293.877	-23,8
Total 2000 a 2020	5.325.483	

Fuente: SINTESE/INSS – Brasil

Además del descenso de la concesión en 2020 respecto a 2019, también es importante analizar la cuestión de la evolución de la edad media de jubilación al inicio de la prestación. Sin embargo, para realizar tal análisis es fundamental diferenciar entre la fecha de entrega del beneficio (cuando se concede) y la fecha de inicio de la misma, que es el momento en que se estableció el derecho. Evidentemente, la fecha de despacho suele ser posterior a la fecha de inicio y, en este sentido, las pensiones despachadas en 2020 pueden tener una fecha de inicio anterior al 13 de noviembre de 2019 y, por tanto, han sido concedidas bajo la normativa previa a esa reforma, incluso las que fueron despachadas en 2020. Analizando, en base en los microdatos de las concesiones, considerando las pensiones de jubilación por tiempo de cotización despachadas en 2019 y 2020, se observa que el 61,4% se destinó a hombres y el 38,6% a mujeres, lo que denota que este tipo de beneficio es predominantemente masculino (Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021).

A pesar de este predominio masculino en ATC, cabe señalar que existe un notable incremento del sexo femenino en la concesión de este tipo de pensión (Gráfico 5.9), lo que refleja los avances de las mujeres en el mercado formal, que, a su vez, puede deberse a la mejora en la escolaridad de las mujeres, superior a la observada para los hombres. La escolaridad es un factor fundamental para la inserción en el mercado laboral formal. En 1996 se observó la mayor participación de hombres (82,3% del total) y la menor de mujeres (17,7%). En 2019, la participación de los hombres había caído al 59,5% y las mujeres habían subido al 40,5%. En general, la participación de las mujeres en las concesiones del ATC, que fue solo de dos por cada diez pensiones otorgadas, ha aumentado entre 3 o incluso 4 de cada 10 en los últimos años.

Gráfico 5.9 - Participación de hombres y mujeres en el total de concesiones ATC como% del total - RGPS Brasil 1995 a 2020

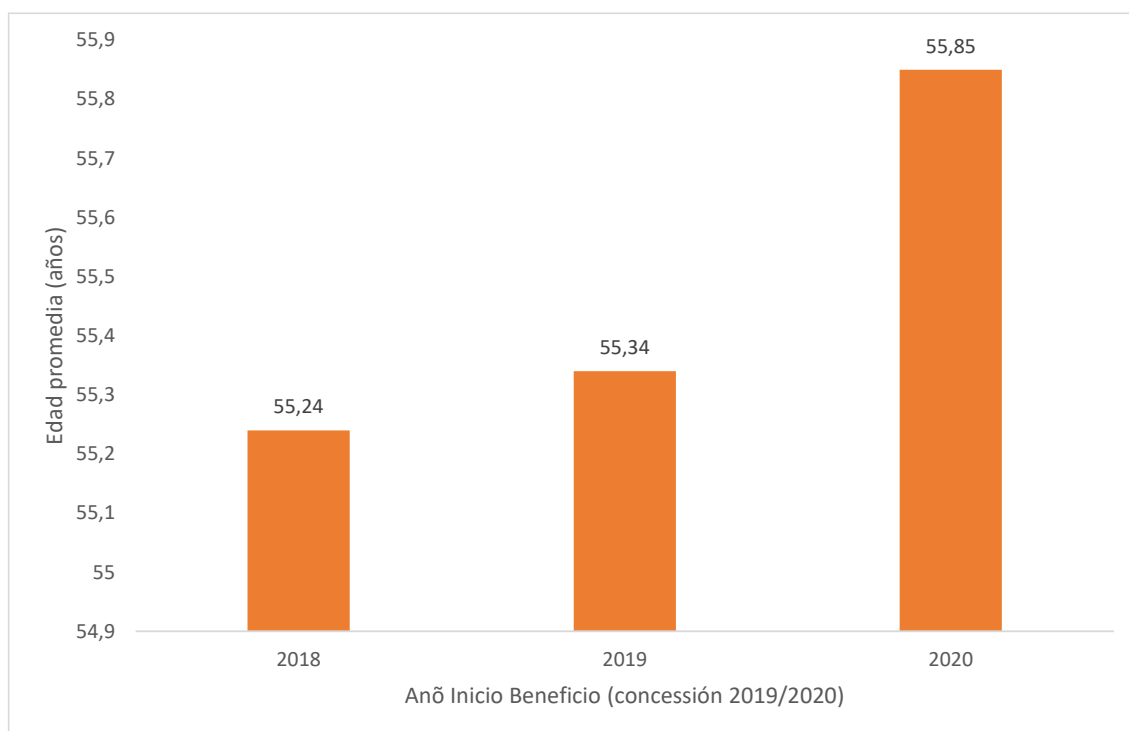


Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021.

Considerando las pensiones por tiempo de cotización concedidas en el año 2019 y 2020, pero considerando el año de la fecha de inicio del beneficio de 2018, 2019 y 2020, se observa un incremento significativo en la edad promedio de jubilación de 55.24 años, en 2018, a 55,34 años y 55,85 años, respectivamente, en los años 2019 y 2020. De 2019 a 2020, la edad media pasó de 55,34 a 55,85 años, lo que indica un incremento del orden de 0,51 años entre 2019 y 2020 (Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone e 2021 y gráfico 5.10). Este efecto está ligado a la aprobación de la reforma previsional de 2019. A pesar de varias reglas de transición, con la reforma de 2019 una alternativa sería jubilarse, no solo con 35/30 años de cotización, sino teniendo que cumplir con la regla 96 / 86 puntos en la suma de edad y tiempo de cotización (ver artículo 15 de la EC n° 103/2019), con un incremento de 1 punto por año, a partir de enero de 2020, hasta llegar a 105/100 puntos. Para esta regla de transición, en 2020, era necesario puntuar (suma de edad + tiempo de cotización) de 87 puntos para las mujeres y 97 puntos para los hombres, siempre que se

cumpliera el tiempo mínimo de cotización de 30/35 años. En cualquier caso, existe una mayor necesidad de edad y / o tiempo de contribución.

Gráfico 5.10 - Evolución de la edad promedio de jubilación a la prestación por tiempo de cotización - Brasil 2018, 2019 y 2020



Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021

También es posible ampliar el análisis de la edad promedio en los datos de inicio de beneficios (DIB) para ATC con desagregación por sexo, pero aún considerando solo los despachados en el año 2019 y 2020. Por esta metodología, la edad promedio en el DIB de los hombres creció de 56,71 a 57,30 años entre 2019 y 2020 (un aumento de 0,59 años). En el caso de las mujeres, en la misma comparación, hubo un aumento de 53,46 a 53,96 años (aumento de 0,5 años). Como el aumento de la edad promedio fue mayor para los hombres, que ya eran mayores (debido al mayor requerimiento de tiempo de contribución y puntuación), la diferencia en la edad promedio de los hombres y las mujeres pasó de 3,25 a 3,34 años entre 2019 y 2020 ((Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y 2021 – Tabla 5.11).

Tabla 5.11
Edad promedio al inicio de la jubilación por tiempo de cotización
Por año de DIB - RGPS / INSS - Brasil

ITEM	Fecha da DIB 2019	Fecha da DIB 2020	Variación Absoluta (em años)
Total	55,34	55,85	0,51
Hombre	56,71	57,30	0,59
Mujer	53,46	53,96	0,50
Diferencia en la Edad Promedia Hombre - Mujer	3,25	3,34	

Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021

También es posible ampliar el análisis de edad promedio de los datos de inicio de beneficios (DIB) para ATC con un desglose por sexo, pero considerando solo los despachados en 2019 y 2020, pero con una división de fechas más precisa. Para este método, la edad promedio en la DIB se dividió entre las pensiones hasta el 13 de noviembre de 2019, cuando se promulgó la reforma de pensiones, y aquellos con un inicio posterior a esa fecha. El objetivo es especificar aún más el impacto de la reforma. Con esta división temporal, la edad promedio de los ATC en la jubilación fue de 54,71 para 55,80 años (aumentó 1,09 años). Los hombres, en cambio, pasaron de 55,84 a 57,25 años antes y después de la jubilación (un aumento de 1,41 años). En el caso de las mujeres, en la misma comparación, aumentó de 52,84 a 53,90 años (aumento de 1,06 años). Como el aumento de la edad promedio fue mayor para los hombres, que eran mayores (debido a la mayor demanda de tiempo y aporte), la diferencia entre la edad promedio de los hombres y las mujeres creció de 3 y 3,35 años (Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone e 2021 y Tabla 5.12).

La edad media de jubilación para este tipo de prestaciones siempre ha sido muy temprana y dirigida al mercado laboral formal. En el período comprendido entre 2000 y 2019, la edad media de jubilación se situó entre los 52 y 54,8 años para ambos sexos. En el caso de las mujeres, la edad media de jubilación fue entre 50,5 y 53 años y, para los hombres, entre 52,6 y 56, en el período 2000 a 2019. En general, estamos hablando de trabajadores con plena capacidad laboral y la élite del mercado laboral privado formal que logró acumular 35/30 años de cotización (Gráfico 5.11 y Tabla 11A en el anexo).

Tabla 5.12

Edad promedio al inicio de la jubilación por tiempo de cotización

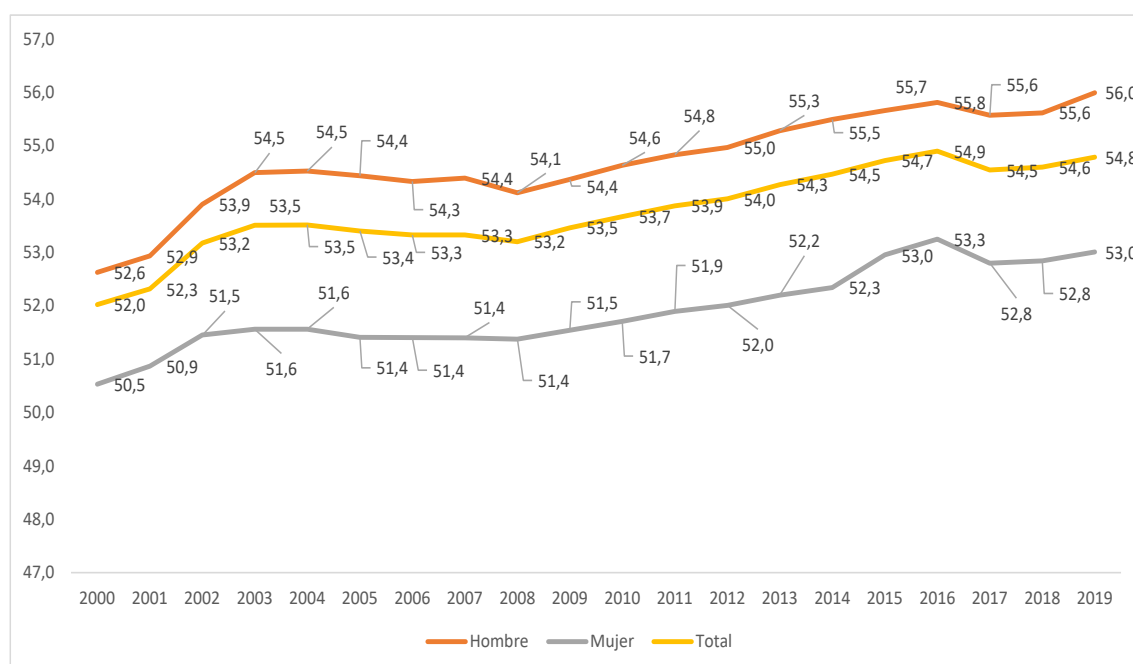
Por año de DIB - RGPS / INSS - Brasil

ITEM	Fecha da DIB 13/11/2019	Fecha da DIB posterior a 13/11/2019	Variación Absoluta (em años)
Total	55,80	54,71	1,09
Hombre	57,25	55,84	1,41
Mujer	53,90	52,84	1,06
Diferencia en la Edad Promedia Hombre - Mujer	3,35	3,00	

Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021

Gráfico 5.11 Edad media de jubilación por tiempo de cotización

RGPS 2000 a 2019 – Brasil



Fuente: Secretaría de Pensiones – Brasil

El cambio en la distribución de edad, de las ATC concedidas en 2019 y 2020, pero también con DIB de 2019 y 2020, puede ser avalado a partir de la media, mediana, moda, cuartil y desviación estándar. La mediana, de 2019 a 2020, pasó de 55 a 56 años considerando las DIBs de 2019 y 2020, respectivamente. En la misma comparación, el primer cuartil pasó de 52 a 53 años y, el tercer cuartil, de 58 a 59 años (Tabla 5.13). La

desviación estándar aumentó, en la misma comparación, de 4,443 a 4,503 años (Tabla 5.13).

En el análisis de estos indicadores para hombres, se observa que la mediana y la moda se mantuvieron en 57 años y 56 años, respectivamente, en los años 2019 y 2020. El primer, segundo y tercer cuartiles también se mantuvieron sin cambios para las DIBs de 2019 y 2020, más concretamente en, respectivamente, 54, 57 y 60 años. En el caso de las mujeres, la mediana se mantuvo en 54 años, pero la moda pasó de 54 a 55 años para los DIB de 2019 y 2020. El tercer cuartil pasó de 56 a 57 años.

Tabla 5.13
Edad Promedia, Mediana e Cuartis DIB 2019 y 2020
Jubilaciones Tiempo de Cotización 2019 e 2020

TOTAL		
Item	DIB año 2019	DIB año 2020
Media	55,34	55,85
Mediana	55	56
Moda	55	55
Percentil 25%	52	53
Percentil 50%	55	56
Percentil 75%	58	59
Desviación Estándar	4,443	4,503
Hombre		
Item	DIB año 2019	DIB año 2020
Media	56,71	57,30
Mediana	57	57
Moda	56	56
Percentil 25%	54	54
Percentil 50%	57	57
Percentil 75%	60	60
Desviación Estándar	4,225	4,245
Mujer		
Item	DIB año 2019	DIB año 2020
Media	53,46	53,96
Mediana	54	54
Moda	54	55
Percentil 25%	51	51
Percentil 50%	54	54
Percentil 75%	56	57
Desviación Estándar	4,026	4,113

Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021

Otro punto que se puede analizar es el promedio, mediana, moda y percentiles del tiempo de contribución de los ATC despachados en los años 2019 y 2020. El tiempo

promedio de contribución de los ATC despachados en 2019 y 2020 fue de 33,96 años, siendo 35, 94 años para hombres y 30,81 años para mujeres. Tanto la mediana como la moda fueron 35 años para los hombres y 30 años para las mujeres, el plazo mínimo de cotización. El percentil que marca un número por encima del tiempo mínimo necesario de 35/30 años es solo el 7º decil, tanto para hombres como para mujeres (Tabla 5.14).

Este punto deja claro que, en general, los trabajadores se jubilaron cuando alcanzaron el tiempo mínimo de cotización, aunque esto representara un monto de prestación menor. Una explicación es que podrían seguir trabajando, acumulando jubilaciones e ingresos laborales.

Tabla 5.14
Media, mediana, moda, desviación estándar y percentiles
Tiempo de contribución de los ATC en años

Variable	Total	Hombres	Mujeres
Media	33,96	35,94	30,81
Mediana	35	35	30
Moda	35	35	30
Desviación Estándar	3,586	2,759	2,251
Percentiles	Total	Hombres	Mujeres
10	30	35	30
20	30	35	30
25	30	35	30
30	31	35	30
40	35	35	30
50	35	35	30
60	35	35	30
70	35	36	31
75	36	37	31
80	36	37	32
90	38	39	33

Fuente: Costanzi, 2021; Costanzi, Sidone y Filho, 2021.

5.5.3 Efectos de la reforma en las jubilaciones por edad o vejez

Otra prestación que se vio afectado por la reforma fue el llamado retiro por vejez para los clientes urbanos, más específicamente para las mujeres urbanas. Las reglas de acceso a la jubilación por edad o vejez para los clientes rurales no se vieron afectadas.

La reforma aprobada por la Enmienda Constitucional n° 103, del 13 de noviembre de 2019, estableció como nueva norma de jubilación permanente el criterio de edad mínima de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres para los nuevos asegurados del Sistema General de Seguridad Social (RGPS).

En el caso de las pensiones de edad urbana, la edad de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres ya prevalecía. En el caso de las mujeres urbanas, era necesaria una regla de transición. En el caso de las pensiones de edad rural, no hubo variación, manteniéndose la edad de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres.

Como se señaló anteriormente, en el artículo 18 de la Enmienda Constitucional 103 para los asegurados afiliados al Régimen General de la Seguridad Social hasta la fecha de entrada en vigor de la Enmienda Constitucional, podrían jubilarse cuando cumplan, acumulativamente, los siguientes requisitos: I - 60 años, si es mujer, y 65 años, si es hombre; II - 15 años de cotización, para ambos sexos. Sin embargo, para garantizar la transición, a partir del 1 de enero de 2020, la edad de 60 años de la mujer ha crecido 6 meses cada año, hasta llegar a los 62 años el 1 de enero de 2023.

Para aquellos que ya eran miembros, se mantuvo el requisito de contribución de 15 años. Para las personas nuevas o aseguradas después de la jubilación, el requisito de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres ya es válido, con 15 años de cotización para las mujeres y 20 años de cotización para los hombres.

En el período de 2000 a 2020, hubo una tendencia al crecimiento de jubilaciones por edad o vejez, a pesar de las grandes fluctuaciones anuales. Entre 2000 y 2019, la pensión de jubilación anual por edad creció en un 73,9%, lo que representa un incremento anual promedio de 2,96% por año (Tabla 5.15). Mientras que la jubilación por edad urbana creció un 287,9% entre 2000 y 2020, lo que implica un incremento anual promedio del orden del 7% a.a. en ese período. Los del sector rural, en cambio, muestran una disminución del 12,29% en la comparación entre 2000 y 2020, pero, en general, se mantuvo oscilando en torno al promedio de 310 mil pensiones concedidas por año.

La reforma de 2019 ciertamente influyó en la retracción del 11,8% de la concesión en 2020 en comparación con 2019, aunque otros factores pueden haber influido en este

resultado. La concesión de pensiones de vejez se redujo de alrededor de 710 mil, en 2019, a alrededor de 626 mil en 2020 (Tabla 5.15 y Gráfico 5.12).

Sin embargo, esta caída en el agregado refleja comportamientos muy diferentes entre los clientes urbanos y rurales. Mientras que, en el sector urbano, la concesión de pensiones de jubilación por edad cayó un 23,1% entre 2019 y 2020, en el sector rural hubo un incremento del 7,8% en la misma comparación.

De 2000 a 2020, se otorgaron alrededor de 11,8 millones de pensiones de jubilación por edad, de las cuales 5,2 millones fueron urbanas y 6,5 millones rurales (Tabla 5.15). Si, por un lado, en el agregado de 2000 a 2020, hubo un predominio de las pensiones de jubilación rural, durante este período se produjo una fuerte caída en la participación de esta clientela en el total y, en consecuencia, un aumento en el sector urbano, que pasó a ser predominante a partir de 2015.

De manera muy sintética, mientras que la concesión de retiro rural fluctuaba en el nivel de 300 mil por año, la urbana pasó de un nivel de 100 mil a 400 mil por año entre 2000 y 2020. Debido a este comportamiento, en el agregado, la concesión total pasó de 400 mil/año a 700 mil/año entre 2000 y 2020.

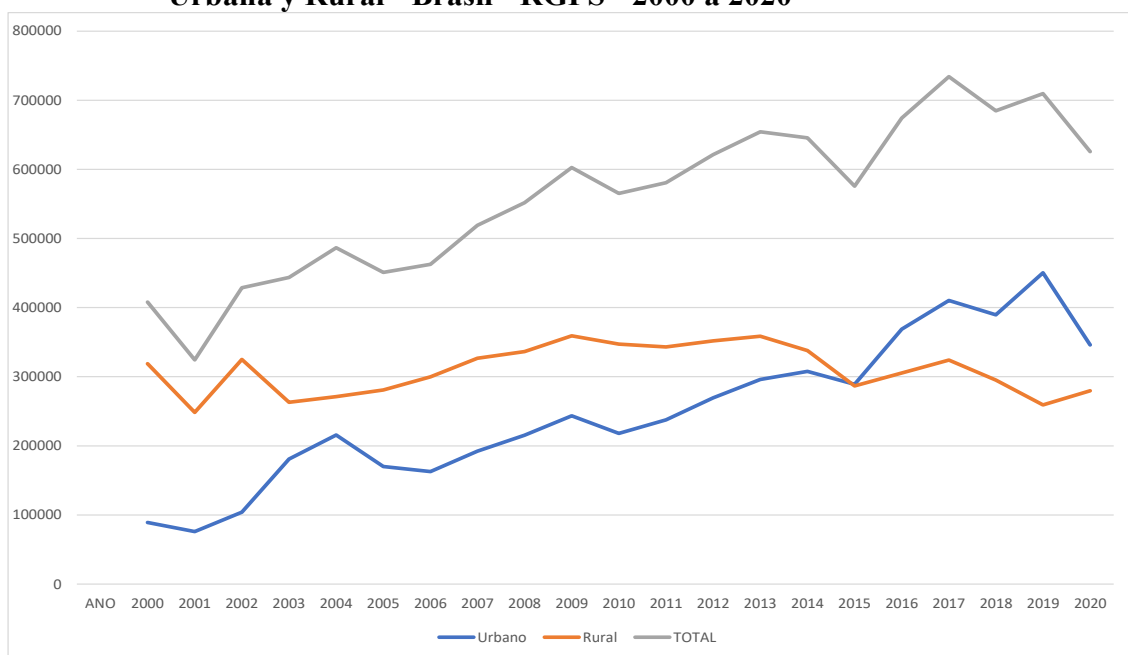
En el año 2000, la participación de los clientes rurales en el total de la concesión fue del 78,1%, porcentaje que se reducirá al 44,7% en 2020. La participación de los clientes urbanos, a su vez, creció del 21,9% en 2000 al 55,3% en el año 2020 (Gráfico 5.13).

Tabla 5.15 – Evolución de la Concesión de Jubilación por Edad o Vejez Urbana y Rural - Brasil - RGPS - 2000 a 2020

Año	Jubilación por Edad o Vejez Urbana	Jubilación por Edad o Vejez Rural	TOTAL
2000	89.221	318.727	407.948
2001	75.798	248.512	324.310
2002	104.005	324.891	428.896
2003	180.826	262.907	443.733
2004	215.532	271.079	486.611
2005	170.132	280.822	450.954
2006	162.666	299.981	462.647
2007	192.394	326.824	519.218
2008	215.397	336.481	551.878
2009	243.575	359.145	602.720
2010	217.943	347.334	565.277
2011	237.664	343.052	580.716
2012	269.514	352.000	621.514
2013	295.903	358.620	654.523
2014	307.826	337.861	645.687
2015	289.165	286.676	575.841
2016	368.957	305.409	674.366
2017	410.233	323.996	734.229
2018	389.499	295.257	684.756
2019	450.258	259.341	709.599
2020	346.066	279.567	625.633
2000 a 2020	5.232.574	6.518.482	11.751.056

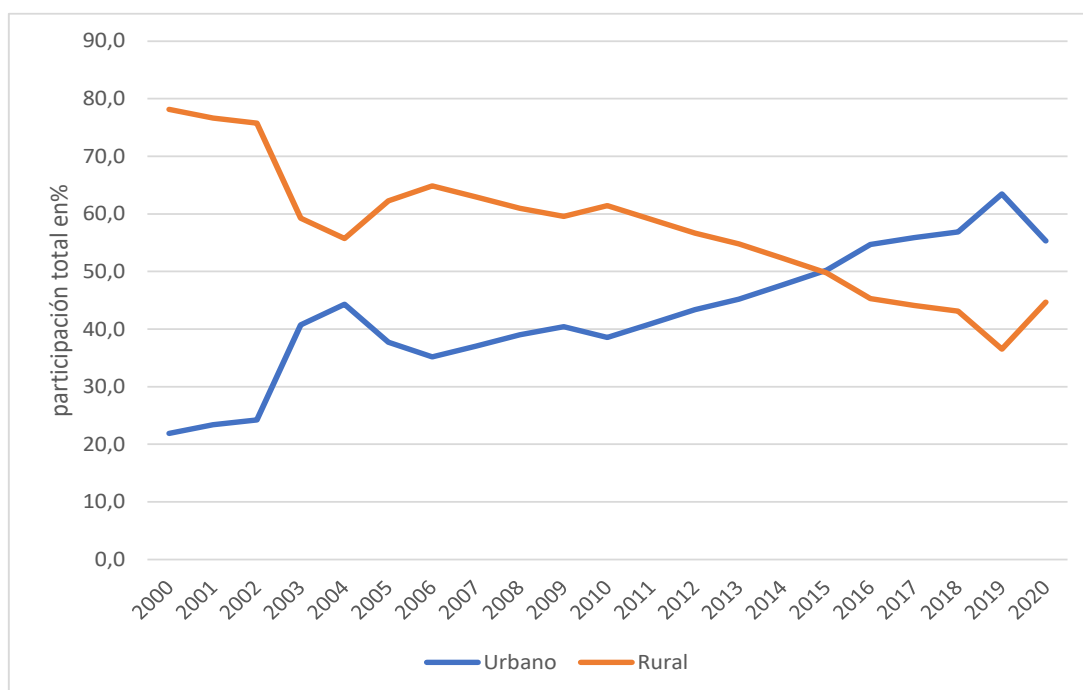
Fuente: SINTESE/INSS – Secretaria de Pensiones - Brasil

Gráfico 5.12 – Evolución de la Concesión de Jubilación por Edad o Vejez Urbana y Rural - Brasil - RGPS - 2000 a 2020



Fuente: SINTESE/INSS – Ministério da Economia Brasil

Gráfico 5.13 - Composición de las concesiones urbanas y rurales en retiro por edad RGPS 2000 a 2020



Fuente: SINTESE/INSS – Ministério da Economia Brasil

Otro análisis relevante en relación a la evolución de las concesiones de jubilaciones por edad o vejez es, además de desagregar por clientela urbana y rural, incluir la desagregación por sexo de forma adicional (Tabla 5.16). Por este criterio, se observa que el mayor incremento entre 2000 y 2020 fue para los hombres urbanos, con un aumento del 387,7% (+ 8,2% a.a.), seguido de las mujeres urbanas (231,6% o +6,2% a.a.). En la clientela rural, hubo retracción tanto para hombres como para mujeres, siendo la disminución más pronunciada para las mujeres que para los hombres (disminución del 16% frente al 7,2%).

En el análisis de corto plazo, más concretamente, en la comparación de 2020 con 2019, la situación se invierte, con una caída significativa de la clientela urbana (tanto hombres como mujeres) y un aumento de las pensiones por edad en el sector rural. Es de destacar que la mayor contracción se produjo precisamente para las mujeres urbanas que, en la práctica, fueron el único grupo que tuvo un aumento en la edad requerida para jubilarse debido a la reforma de 2019 (caída en concesiones de 32.15 en la comparación entre 2020 y 2019).

Tabla 5.16 - Composición de las concesiones de jubilaciones por vejez o edad urbanas y rurales RGPS 2000 a 2020 por clientela y sexo / género

Año	Urbano		Rural		Urbano + Rural	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	Mujeres
2000	32.143	57.078	134.812	183.915	166.955	240.993
2001	29.532	46.266	101.905	146.607	131.437	192.873
2002	41.270	62.735	136.305	188.586	177.575	251.321
2003	79.176	101.650	112.965	149.942	192.141	251.592
2004	91.383	124.149	117.434	153.645	208.817	277.794
2005	75.042	95.090	113.954	166.868	188.996	261.958
2006	68.882	93.784	122.074	177.907	190.956	271.691
2007	78.625	113.769	132.995	193.829	211.620	307.598
2008	87.764	127.633	141.667	194.814	229.431	322.447
2009	100.221	143.355	145.717	213.428	245.938	356.783
2010	86.296	131.647	147.356	199.978	233.652	331.625
2011	91.810	145.854	141.310	201.742	233.120	347.596
2012	102.423	167.092	148.810	203.190	251.233	370.282
2013	114.528	181.375	148.885	209.735	263.413	391.110
2014	118.697	189.129	148.068	189.793	266.765	378.922
2015	114.226	174.939	123.166	163.510	237.392	338.449
2016	142.130	226.827	137.321	168.088	279.451	394.915
2017	157.738	252.495	143.953	180.043	301.691	432.538
2018	149.287	240.212	128.360	166.897	277.647	407.109
2019	171.566	278.692	112.377	146.964	283.943	425.656
2020	156.770	189.296	125.151	154.416	281.921	343.712
Variación 2000 a 2020 em %	+ 387,7	+ 231,6	- 7,2	- 16,0	+ 68,9	+ 42,6
Variación em %a.a.	+ 8,2	+ 6,2	- 0,4	- 0,9	+ 2,7	+ 1,8
Variación 2020/2019 en %	- 8,6	- 32,1	+ 11,4	+ 5,1	- 0,7	- 19,3

Fuente: SINTESE/INSS – Secretaria de Previdência - Brasil

La reforma aprobada en 2019 no cambió las edades de jubilación de los trabajadores rurales y los hombres urbanos, pero sí creó una regla de transición para las mujeres urbanas, que aumenta gradualmente de 60 a 62, a un ritmo de 6 meses al año, a partir de enero de 2020. Por lo tanto, se esperaba el aumento esperado en la edad promedio de jubilación, especialmente entre las mujeres urbanas. Analizando las pensiones de vejez despachadas en el bienio 2019/2020, pero con la fecha de inicio de la prestación exclusivamente para los años 2019 y 2020, se encuentra impacto esperado.

La edad media de jubilación por edad aumentó de 61,5 a 61,8 años entre 2019 y 2020 (un aumento de 0,3 años – Tabla 5.17). Este aumento, sin embargo, se debió al aumento más significativo en el caso de las mujeres urbanas, que pasó de 61,7 a 62,8 años (1,1 año) entre 2019 y 2020. En el caso de los hombres urbanos y rurales y de las mujeres rurales la edad promedio de jubilación no ha cambiado e incluso ha bajado ligeramente en la comparación entre 2019 y 2020. Debido al crecimiento en las mujeres urbanas, la edad promedio de jubilación por edad en el sector urbano pasó de 63,2 a 64,2 años entre 2019 y 2020, mientras que en el sector rural hubo estabilidad. Si bien la edad de los hombres se mantuvo estable, hubo un ligero aumento de 59,9 a 60 años en la misma comparación para mujeres.

Tabla 5.17 Evolución de la Edad Media de Jubilación por Edad según sexo y clientela

Item	2019	2020	Variación 2020/2019 en años
Jubilación por Edad o Vejez	61,5	61,8	0,3
Hombres	63,8	63,7	-0,1
Mujeres	59,9	60,0	0,1
Urbano	63,2	64,2	1,0
Rural	58,1	58,1	0,0
Hombre Urbano	65,6	65,5	-0,1
Mujer Urbana	61,7	62,8	1,1
Hombre Rural	60,7	60,5	-0,2
Mujer Rural	56,1	56,1	0,0

Fuente: elaboración a partir de microdatos SUIBE – Ministério de Economia Brasil

5.5.4 Otros Efectos de la reforma de 2019

Aproximadamente dos años después de la reforma previsional aprobada en Brasil en 2019, en la práctica, termina siendo un período corto de tiempo para evaluaciones más profundas de sus impactos. Una de las razones es que existen varias normas de transición que estaban legalmente garantizadas a todos los afiliados a la seguridad social en el momento de la entrada en vigor de la Enmienda Constitucional 103/2019. Por tanto, en particular, para la jubilación por tiempo de cotización del RGPS, en este corto plazo, hay mucho más efecto de las reglas de transición que la nueva regla permanente de edad de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres. El avance, en la práctica, de estos parámetros, debe suceder, en este tipo de prestación, de manera muy gradual.

Para analizar la concesión de pensiones por tiempo de cotización por regla de transición, conviene recordar, rápidamente, las cuatro posibles reglas de transición para la jubilación por tiempo de cotización del RGPS establecidas en la CE 103/2019:

1) Regla de transición nº 1 - suma de edad + tiempo de cotización de 86/96 aumentando a 105/100 o desde el artículo 15 de EC 103/2019- El artículo 15 garantiza la primera regla de transición a través de una puntuación, resultante de la suma de la edad más el tiempo de cotización. Bajo esta normativa, un asegurado afiliado al RGPS puede jubilarse hasta la fecha de entrada en vigencia del EC 103/2019, siempre que cumpla acumulativamente los siguientes requisitos: I - 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; II - suma de la edad y el tiempo de contribución, incluidas las fracciones, equivalente a 86 (ochenta y seis) puntos, si es mujer, y 96 (noventa y seis) puntos, pero aumentando a partir del 1 de enero de 2020, cada año de 1 (un) punto, hasta llegar al límite de 100 (cien) puntos, si es mujer, y 105 (ciento cinco) puntos, si es hombre. Para los docentes se requería de 25 (veinticinco) años de aporte, si era mujer, y 30 (treinta) años de aporte, si era hombre, en el ejercicio efectivo de las funciones docentes en educación infantil y docente de primaria y secundaria. secundaria, además de la suma de edad y tiempo de cotización, equivalente a 81 (ochenta y un) puntos, si es mujer, y 91 (noventa y un) puntos, si es hombre, a los que se sumarán, desde el 1. de enero de 2020, 1 (un) punto cada año para hombres y mujeres, hasta alcanzar el límite de 92 (noventa y dos) puntos, si son mujeres, y 100 (cien) puntos, si son hombres;

2) Regla de Transición N ° 2 - Artículo 16 del EC 103/2019 - para el asegurado del RGPS hasta la fecha de entrada en vigor del EC 103, se garantizaba el derecho a la jubilación cuando cumplía, acumulativamente, los siguientes requisitos: I - 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; II - 56 (cincuenta y seis) años de edad, si es mujer, y 61 (sesenta y un) años de edad, si es hombre, pero creciendo, a partir del 1 de enero de 2020, la edad a razón de 6 (seis) meses para cada año, hasta cumplir 62 (sesenta y dos) años, si es mujer, y 65 (sesenta y cinco) años, si es hombre. En el caso de docentes con tiempo de ejercicio efectivo de funciones docentes en educación infantil y en educación primaria y secundaria, el tiempo de contribución y la edad se redujeron en 5 (cinco) años y también se sumaban 6 meses, cada año, a las edades, hasta llegar a los 57 (cincuenta y siete) años, si era mujer, y 60 (sesenta) años, si era hombre. Los hombres tardarán 8 años en llegar a los 65 años. Las mujeres tardarán 12 años en llegar a los 62 años;

3) La Regla de Transición No. 3 - Artículo 17 del EC 103/2019 – se aplica exclusivamente a los asegurados afiliados al RGPS hasta la fecha de entrada en vigor de la EC 103 que, en esa fecha, tenían más de 28 (veintiocho) años de cotización, si es mujer, y 33 (treinta y tres) años de cotización, si es hombre, quedando garantizado el derecho a la jubilación cuando cumplan acumulativamente los siguientes requisitos: I - 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; II - cumplimiento de un plazo adicional correspondiente al 50% (cincuenta por ciento) del tiempo que, a la fecha de entrada en vigor del EC 103, faltaba llegar a los 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre. Por tanto, esta regla tiene una duración más corta y estaba destinada al colectivo más cercano a la jubilación con 35/30 años de cotización. Sin embargo, en este caso, el cálculo del monto de la prestación estaba sujeto a la aplicación del llamado *factor previdenciario* y, por lo tanto, tendría una reducción de valor. Ésta es la única norma transitoria que siguió aplicando el llamado *factor previdenciario*.

4) Regla de Transición n° 4 - Artículo 20 del EC 103/2019 - para el asegurado del RGPS hasta la fecha de entrada en vigencia del EC 103, se garantiza el derecho a la jubilación cuando cumpla, acumulativamente, los siguiente requisitos: I - 57 (cincuenta y siete) años de edad, si es mujer, y 60 (sesenta) años, si es hombre; II - 30 (treinta) años de cotización, si es mujer, y 35 (treinta y cinco) años de cotización, si es hombre; III - período de contribución adicional correspondiente al tiempo que, en la fecha de entrada

en vigor de la CE 103, quedaría para alcanzar el período de contribución mínimo de 35/30 años (peaje del 100%).

Considerando las prestaciones que se encuadran en las reglas transitorias de los artículos 15, 16, 17 y 20 de la CE 103/2019, que son las reglas transitorias para la jubilación por tiempo de cotización (tipo B42), en el RGPS, en el período del 13 de noviembre 2019 hasta finales de 2020, se puede notar que la regla de transición más utilizada fue la establecida en el artículo 17 (Costanzi y Santos 2021A). Como se puede observar en la Tabla 5.18, de un total de 89 mil pensiones que utilizaron reglas de transición en el período citado, aproximadamente 54 mil (60,9% del total) entran en el artículo 17, 18,5 mil (20,8% del total) en el artículo 15, 13,8 mil (15,5% del total) en el artículo nº 20, y solo unos 2,6 mil en el artículo nº 16 (2,9% del total – Costanzi y Santos 2021 A). Cabe señalar que el volumen otorgado en este período fue mucho mayor, pero en una gran parte de las prestaciones concedidas; fue posible aplicar reglas previas a la reforma, por un derecho adquirido, o incluso porque tenían una fecha de inicio de prestación o habían sido requeridos antes de la reforma.

Al analizar el valor promedio de los beneficios por regla de transición, se observa que el valor más bajo fue precisamente la regla de transición más utilizada, la del artículo 17. Este resultado se explica por el hecho de que fue la única regla que quedó con la aplicación del llamado *factor previdenciário*. Por un lado, solo requería un peaje adicional del 50% (en relación con el tiempo restante para la cotización de 35/30 años), aplicando los más cercanos a la jubilación, pero, por otro lado, acabó teniendo un monto menor debido a la aplicación del factor de seguridad social (R\$ 1.903 contra un promedio general de R\$ 2.119). También se concedieron 410 prestaciones de jubilación reguladas por el artículo 22 de la CE 103/2019, las cuales están dirigidas a personas con discapacidad aseguradas en el RGPS, las cuales deben ser concedidas dentro de la Ley Complementaria No. 142, de 8 de mayo, 2013, incluidos los criterios para el cálculo de prestaciones. Como la jubilación de personas con discapacidad estaba, antes de la reforma, regulada por la Ley Complementaria 142/2013, se observa que no hubo cambio relevante en las reglas de jubilación para este colectivo con la reforma de 2019. Para este grupo de personas con discapacidad, se registró el mayor monto de pensión a jubilados por tiempo de cotización (R \$ 3.211), resultado de reglas más favorables en el cálculo del valor de las pensiones, como, por ejemplo, la no aplicación del factor seguridad social, incluso antes de la reforma de 2019.

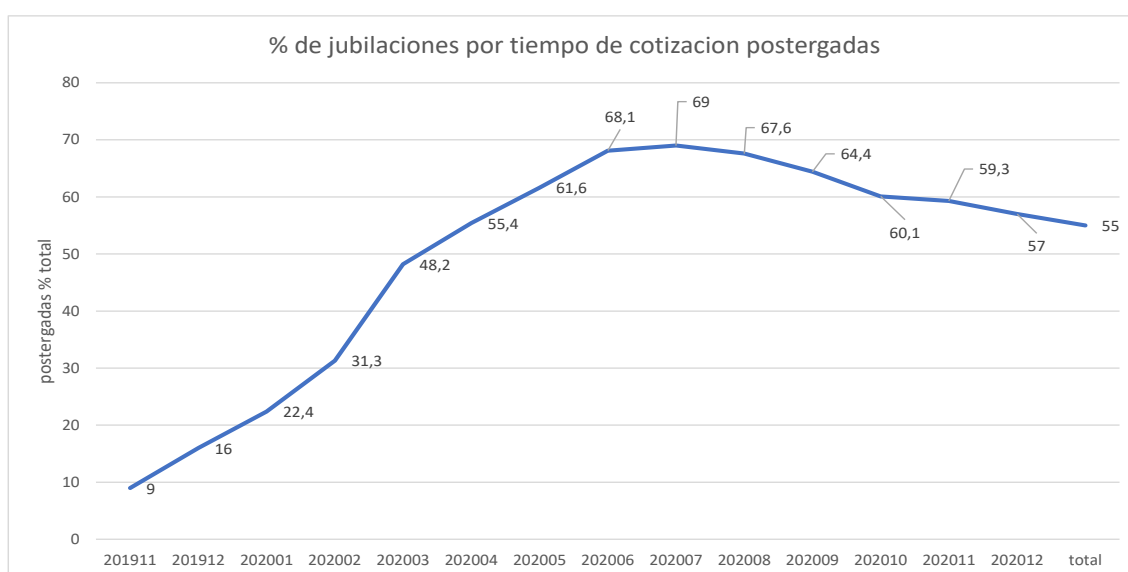
Tabla 5.18 – Concesión de pensiones de jubilación por tiempo de contribución por regla de transición - RGPS 2019/2020

Regla transición	Cantidad de beneficios	En % total	Ingreso mensual inicial promedio en R\$
Artículo 15	18.503	20,8	2.439
Artículo 16	2.555	2,9	1.942
Artículo 17	54.255	60,9	1.903
Artículo 20	13.834	15,5	2.569
Total	89.147	100,0	2.119
Artículo 22	410	---	3.211

Fuente: Elaboración a partir de datos Dataprev – Costanzi y Santos 2021A

De estos aproximadamente 89 mil jubilados, se pudo observar algún aplazamiento obligatorio derivado de la reforma de 2019, es decir, de acuerdo con las reglas anteriores, se podría otorgar el beneficio antes de lo que efectivamente ocurrió. Para estos aproximadamente 89 mil jubilados cuya concesión se sitúa en el período del 13 de noviembre de 2019 al 31 de diciembre de 2020, para aproximadamente el 55% de ellos se pudo registrar algún período de aplazamiento obligatorio. Tal retraso, desde un punto de vista financiero, significa algunos ahorros para el RGPS. Considerando todos los meses analizados, el aplazamiento obligatorio varió del 9,9% en noviembre de 2011, el valor más bajo, hasta el 69% en julio de 2020, el porcentaje más alto del período (Gráfico 5.14).

Gráfico 5.14 - % de jubilaciones diferidas en relación al total otorgado por las reglas de transición por tiempo de cotización



Fuente: dataprev

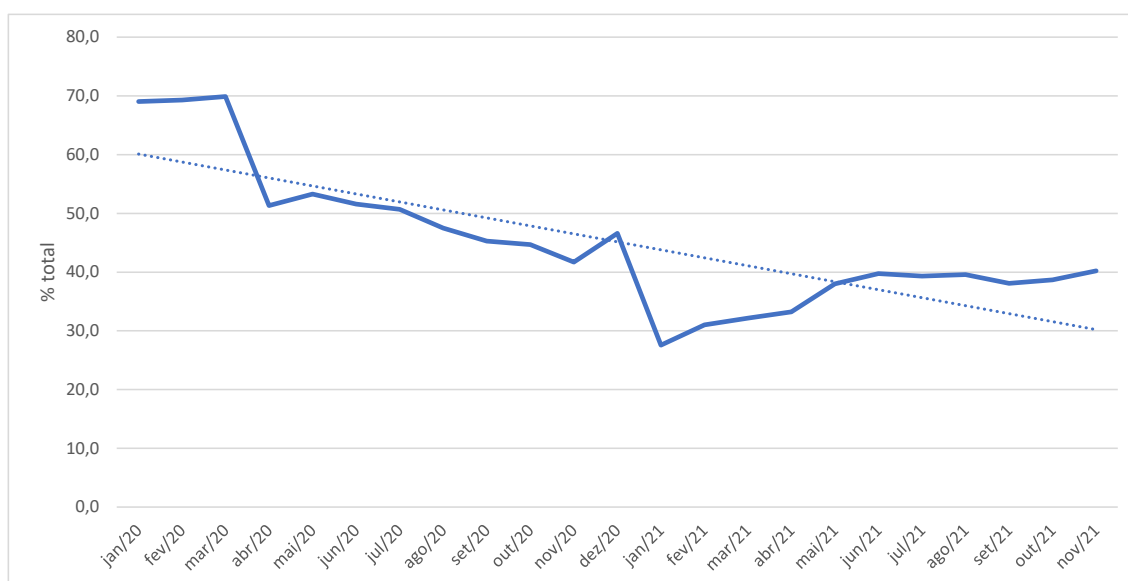
Además del cambio en el período para conceder el beneficio, también hay un cambio en el monto de la misma. Por lo tanto, los ahorros provienen tanto del cambio en la fecha de concesión como de cambios en el valor de las pensiones. Además, existen pensiones que se han pospuesto y aún no se han concedido, que podrían tener un impacto aún más relevante.

Considerando solo los ahorros vinculados solo a estas prestaciones ya concedidas y, por lo tanto, no considera los aplazados no otorgados, el gasto efectivamente realizado por estos 89 mil beneficios, en el período comprendido entre noviembre de 2019 y diciembre de 2020, fue de aproximadamente R\$ 1,1 mil millones. Simulando cuál habría sido el gasto con este conjunto de pensiones, si no se hubiera realizado la reforma, el gasto habría sido R\$ 237 millones superior al efectivo, es decir, habría sido R\$ 1,34 millones. En base a este análisis, se puede afirmar que el ahorro atribuible a la reforma, por aplazamiento obligatorio y diferencia en el monto de la prestación, habría alcanzado el 21,4% en relación al gasto efectivo. Cuando también se consideran las pensiones otorgadas por el artículo 22, la economía cambia levemente al 21,3% en relación al gasto efectivo.

Si bien la regla de transición prevista en el artículo 17 fue la que predominó en 2020, cabe señalar que, dado que estaba destinada a los más cercanos a la jubilación, la tendencia natural es que, con el tiempo, esta regla de transición disminuirá significativamente su importancia relativa. Como fue la única regla de transición que aún prevé la aplicación del factor de seguridad social, también es posible predecir que la importancia relativa del factor de seguridad social disminuirá significativamente con el tiempo. El análisis de la proporción de las pensiones concedidas por tiempo de cotización con aplicación del factor en el total de pensiones demuestra la tendencia decreciente de la importancia relativa en la aplicación del factor (Gráfico 5.15).

Mientras que en los primeros meses de 2020 la proporción de las pensiones por jubilación ligadas al tiempo de cotización con aplicación del *factor previdenciário*, representó un nivel en torno al 70% del total de jubilaciones de este tipo, en los meses de 2021, en general, esta proporción estuvo por debajo del nivel del 40%. La tendencia natural es que este porcentaje caiga aún más en 2022.

Gráfico 5.15 - % Proporción de jubilaciones con aplicación del *factor previdenciário* en el total de jubilaciones por tiempo de cotización concedidas



Fuente: Elaboración a partir de microdatos Secretaria da Previdência - Brasil

Un análisis que debe hacerse también se refiere a la evolución de la edad promedio de jubilación especial para los docentes que acreditan exclusivamente tiempo de ejercicio efectivo de funciones docentes en la educación infantil, primaria y secundaria en el ámbito de la RGPS. Estos docentes tienen la posibilidad de jubilación por tiempo de cotización utilizando las reglas de transición previstas en los artículos 15, 16 y 20, pero con diferentes parámetros. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, en la regla de transición del artículo 15, el maestro debe tener 25 (veinticinco) años de contribución, si es mujer, y 30 (treinta) años de contribución, si es hombre, y un suma de la edad y el tiempo de cotización que comenzó en 81 (ochenta y un) puntos, para las mujeres, y 91 (noventa y uno) puntos, para los hombres. Este puntaje ha ido creciendo, a partir del 1 de enero de 2020, en 1 (un) punto cada año para hombres y mujeres, hasta llegar al límite de 92 (noventa y dos) puntos, si son mujeres, y 100 (cien) puntos, si hombre.

Por tanto, claramente, la convergencia de la edad de jubilación de los docentes bajo la RGPS, a la nueva normativa permanente, de 60 años para los hombres y 57 para las mujeres, obligatoria solo para los nuevos afiliados o los que se incorporaron después de la reforma, también debe darse de forma paulatina. Considerando las jubilaciones de profesores en la RGPS, otorgadas o con fecha de despacho en el año 2020, la edad promedio pasó de 52,79 años a 53,57 años (Costanzi y Santos 2021a). Sin embargo, esta comparación termina mezclando pensiones concedidas con reglas antes y después de la

reforma. Para mejorar la comparación, al considerar pensiones para docentes otorgadas con fecha de despacho de 2020, aquellos con fecha de inicio de beneficio de 2019, la edad promedio era de 53,21 años y, para aquellos con inicio de la prestación en 2020, ya había subido a 54,53 años (Tabla 5.19). Por tanto, hubo un aumento medio de la edad de jubilación de alrededor de 1,3 años. En esta misma comparación, la edad media de jubilación de los docentes pasó de 53 a 54,31 años, es decir, un aumento de 1,31 años, considerando las concesiones en 2020, pero con fecha de inicio de la pensión de, respectivamente, 2019 y 2020. Para los hombres, en esta misma comparación, el aumento fue de 56,64 años a 57,51 años, es decir, un aumento de 0,88 años. Las mujeres representaron alrededor del 93,8% del total de las prestaciones concedidas.

Tabla 5.19 – Edad promedio de Jubilación Docentes RGPS 2019/2020

Año de concesión/otorga e fecha de inicio de prestación/pensión *	Hombres	Mujeres	Total
2019	56,22	52,59	52,79
2020	56,90	53,35	53,57
* 2020 con fecha de inicio de prestación hasta 2019	56,64	53,00	53,21
* 2020 con fecha de inicio de prestación hasta 2020	57,51	54,31	54,53

Fuente: Elaboración a partir dos microdatos del SUIBE – Costanzi y Santos 2021 A

Otro análisis que debe hacerse también se refiere a la evolución de la edad promedio de jubilación especial para los trabajadores que realizan actividades consideradas insalubres. Para este tipo de jubilación, considerando solo las pensiones que se otorgaron en 2020, pero separándolos por fecha de inicio de prestación en 2019 y 2020, se observa que la edad promedio de jubilación para esta prestación habría crecido de 49.63 años (fecha de inicio en 2019) a 51,84 años (fecha de inicio en 2020), es decir, un aumento de 2,1 años (Tabla 5.20). En esta misma comparación, para los hombres, se observa que la edad promedio de jubilación fue de 49,6 años a 52 años, es decir, un aumento de 2,4 años. Para las mujeres, en la misma comparación, el aumento fue de 49,6 años a 50,8 años (máximo de 1,2 años).

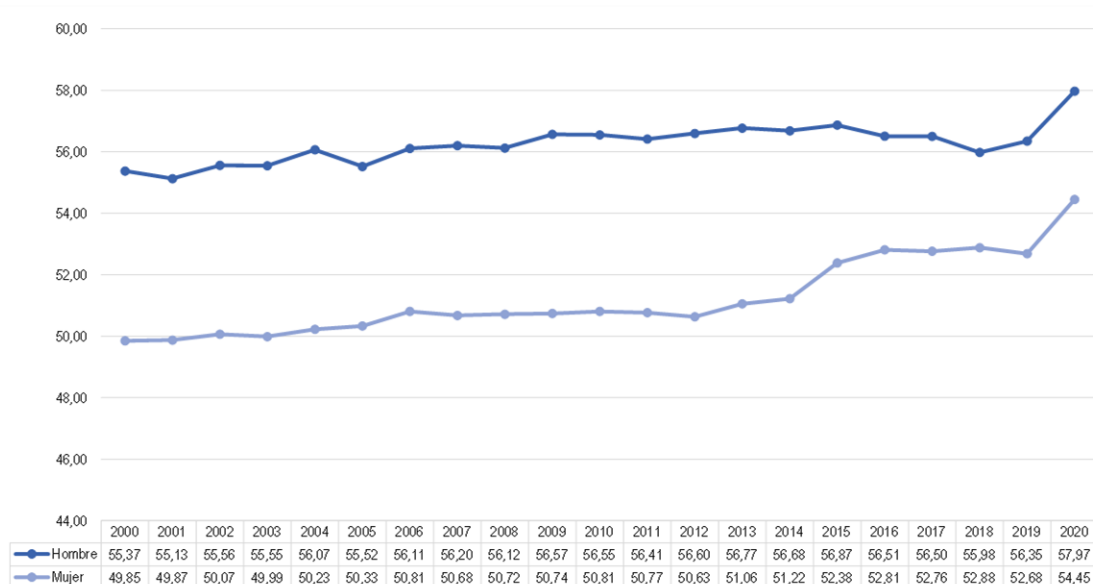
Tabla 5.20 – Edad promedio de Jubilación Especial RGPS 2019/2020

Año de concesión/otorga e fecha de inicio de prestación/beneficio *	Hombres	Mujeres	Total
2019	49,68	49,68	49,68
2020	49,67	49,65	49,66
* 2020 con fecha de inicio de prestación hasta 2019	49,64	49,63	49,63
* 2020 con fecha de inicio de prestación hasta 2020	52,06	50,81	51,84

Fuente: Elaboración a partir dos microdatos del SUIBE

Profundizando el análisis en relación a los impactos de la reforma en la edad de jubilación de los docentes en la RGPS, se refuerza que los efectos fueron realmente relevantes. Otra posible exploración de las edades medias es su medición en cada año en la fecha de inicio de beneficio (FIB), que representa la fecha a partir de la cual el asegurado tiene derecho al beneficio, y no por año de la fecha de concesión del beneficio. En cada año FIB, es posible tener beneficios que fueron otorgados en el año o en años posteriores al año FIB. Por ejemplo, para el año de FIB 2020 hay pensiones otorgadas de 2020 y 2021. La evolución de las edades medias por año del FIB de jubilación docente se representa en el Gráfico 5.16, considerando la extracción de la base realizada el 30/11/2021 con prestaciones otorgadas (DDB) hasta el 05/11/2021 y, por lo tanto, con una base de datos más amplia que la utilizada en la Tabla 5.19. Se muestra una convergencia gradual de las edades promedio de jubilación de los docentes de RGPS a las nuevas edades de 60 y 57 años para hombres y mujeres, respectivamente, obligatorias solo para los nuevos afiliados. Teniendo en cuenta las edades medias por año de la FIB durante más de dos décadas, el punto de inflexión de la serie se aprecia precisamente en 2020 (muestra la eficacia de la EC 103/19 en el aumento de la edad de jubilación de los docentes de RGPS). En 2020, el primer año completo de efectividad de la EC 103/19, la edad promedio de jubilación de los docentes mujeres fue de 54,45 años y de los docentes hombres de 57,97 años, lo que representa un aumento de 1,77 y 1,63 años, respectivamente, en relación con el año 2019.

Gráfico 5.16 - Evolución de la Edad Media Jubilación de los docentes RGPS por año de la FIB y sexo - 2000 a 2020



Fuente: Elaboración a partir microdatos – Costanzi y Santos 2021a

La evolución de las estadísticas descriptivas permite una mejor evaluación del efecto del EC 103/19 en el cambio de la estructura de edad de los nuevos jubilados. La evolución de la media, moda, mediana, cuartiles de edad en la DIB de docentes de ambos sexos que se retiraron de la RGPS se presenta en la Tabla 5.21. Se observa, en más de dos décadas de encuesta, que en el año 2020 (primer año después de la implementación de la EC 103/19): i) la edad promedio para ambos sexos superó por primera vez los 54 años; la moda alcanzó por primera vez los 52 años; la mediana alcanzó por primera vez 54 años; el primer cuartil estaba en el nivel 52 por primera vez; el tercer cuartil también alcanzó los 57 años por primera vez. La desviación estándar alcanzó el valor más bajo de 4,083 años en la serie.

Tabla 5.21 - Evolución de las estadísticas de edad jubilación de los docentes RGPS para ambos sexos por año de la FIB - 2000 a 2020

Fecha de Inicio de Beneficio - FIB	Promedio	Moda	Percentiles del 25%	Mediana	Percentiles 75%	Desviacion estandar
2000	50,09	48	47	49	53	4,722
2001	50,08	44	47	49	53	4,798
2002	50,30	48	47	50	53	4,709
2003	50,21	48	47	49	53	4,628
2004	50,52	48	47	50	54	4,789
2005	50,62	48	47	50	54	4,682
2006	51,15	48	48	51	54	4,756
2007	51,02	48	48	51	54	4,706
2008	51,04	48	48	50	54	4,845
2009	51,09	48	48	50	54	4,788
2010	51,15	48	48	50	54	4,718
2011	51,02	48	47	50	54	4,847
2012	50,87	50	47	50	54	4,759
2013	51,34	50	48	51	55	4,863
2014	51,47	50	48	51	54	4,798
2015	52,56	50	49	52	56	4,922
2016	52,98	50	50	52	56	4,800
2017	52,96	50	50	52	56	4,696
2018	53,06	50	50	53	56	4,495
2019	52,90	50	50	52	56	4,534
2020	54,72	52	52	54	57	4,083

Fuente: Elaboración de los autores a partir de microdatos SUIBE – Costanzi y Santos 2021 A

Al analizar el gasto por tipo de prestación o por tipo de riesgo en el período 2000 a 2020, en el ámbito del RGPS, se observa que, en general, hubo un incremento en prácticamente todas las pensiones como % del PIB en ese período, en pensiones de edad y pensiones de supervivientes (Tabla 5.22 y Gráfico 5.17).

El gasto en pensiones de todo tipo, incluidas las por edad o vejez, incapacidad permanente para el trabajo, tiempo de cotización y pensiones especiales por condiciones insalubres, se observa que el gasto creció de un nivel del 3,7% al 6,1% del PIB entre 2000 y 2020.

La jubilación con mayor nivel de gasto se debe al tiempo de cotización, que en este período pasó del 1.8% al 2.5% del PIB entre 2000 y 2020. En este mismo período, la jubilación por edad o vejez, que es la más importante en el número de prestaciones y beneficiarios saltó del 1,1% al 2,4% del PIB. La jubilación por incapacidad permanente

para el trabajo, en esta misma comparación, creció del 0,5% al 1% del PIB entre 2000 y 2020. Las pensiones de supervivientes, a su vez, aumentaron del 1,3% al 2% del PIB en esta misma comparación. Por último, las pensiones no contributivas de BPC / LOAS aumentaron del 0,2% al 0,8% del PIB entre 2000 y 2020.

En general, de 2019 a 2020, el gasto de todas las prestaciones creció en términos de % del PIB, pero tal resultado naturalmente se esperaría, incluso con la reforma, cuyo impacto será ralentizar la tasa de crecimiento del gasto y no tanto hacer que disminuya. Además, el PIB en 2020 sufrió una fuerte caída debido a la crisis económica y social generada por la pandemia de COVID, aspecto que se analizará con mayor detalle en el capítulo 7.

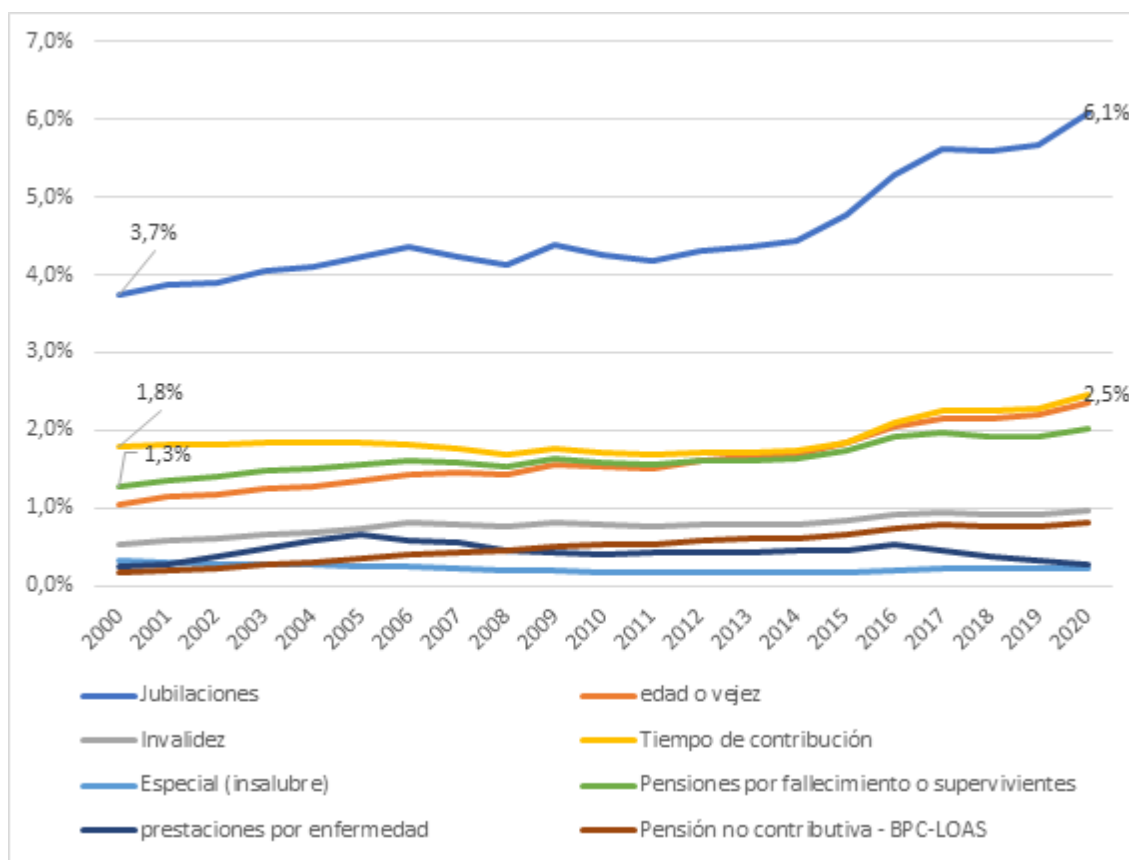
**Tabla 5.22 - Gasto por tipo de prestación o prestación en% del PIB
RGPS - Brasil - De 2000 a 2020**

Año	Jubilaciones	Jubilación por edad o vejez	Jubilación por Discapacidad o incapacidad permanente para el trabajo	Jubilación por Tiempo de contribución	Jubilación Especial (insalubre)	Pensiones por fallecimiento o supervivientes	Prestaciones por enfermedad	Pensión no contributiva - BPC-LOAS
2000	3,7%	1,1%	0,5%	1,8%	0,3%	1,3%	0,3%	0,2%
2001	3,9%	1,1%	0,6%	1,8%	0,3%	1,4%	0,3%	0,2%
2002	3,9%	1,2%	0,6%	1,8%	0,3%	1,4%	0,4%	0,2%
2003	4,1%	1,2%	0,7%	1,8%	0,3%	1,5%	0,5%	0,3%
2004	4,1%	1,3%	0,7%	1,8%	0,3%	1,5%	0,6%	0,3%
2005	4,2%	1,3%	0,7%	1,8%	0,3%	1,6%	0,7%	0,4%
2006	4,4%	1,4%	0,8%	1,8%	0,2%	1,6%	0,6%	0,4%
2007	4,2%	1,5%	0,8%	1,8%	0,2%	1,6%	0,6%	0,4%
2008	4,1%	1,4%	0,8%	1,7%	0,2%	1,5%	0,5%	0,5%
2009	4,4%	1,6%	0,8%	1,8%	0,2%	1,6%	0,4%	0,5%
2010	4,2%	1,5%	0,8%	1,7%	0,2%	1,6%	0,4%	0,5%
2011	4,2%	1,5%	0,8%	1,7%	0,2%	1,6%	0,4%	0,5%
2012	4,3%	1,6%	0,8%	1,7%	0,2%	1,6%	0,4%	0,6%
2013	4,4%	1,7%	0,8%	1,7%	0,2%	1,6%	0,4%	0,6%
2014	4,4%	1,7%	0,8%	1,7%	0,2%	1,6%	0,4%	0,6%
2015	4,8%	1,8%	0,8%	1,9%	0,2%	1,7%	0,4%	0,7%
2016	5,3%	2,0%	0,9%	2,1%	0,2%	1,9%	0,5%	0,7%
2017	5,6%	2,2%	0,9%	2,2%	0,2%	2,0%	0,4%	0,8%
2018	5,6%	2,1%	0,9%	2,3%	0,2%	1,9%	0,4%	0,8%
2019	5,7%	2,2%	0,9%	2,3%	0,2%	1,9%	0,3%	0,8%
2020	6,1%	2,4%	1,0%	2,5%	0,2%	2,0%	0,3%	0,8%

Fuente: Elaboración a partir de datos Secretaría de Pensiones – Brasil

Grafico 5.17

Gasto con pensiones RGPS en % del PIB 2000-2020 por prestación



Fuente: Elaboración a partir de datos Secretaría de Pensiones – Brasil

Otro efecto derivado de la reforma de 2019 fue el incremento en la recaudación del Régimen Propio de Pensiones de los empleados de la Unión o del Gobierno Federal, así como de los militares, ante el incremento de las tasas de cotización para estos colectivos, que fueron discutidos anteriormente. Los ingresos por aportes de los planes de pensiones de los funcionarios del gobierno federal aumentaron de R\$ 33,2 mil millones en 2019 a R\$ 39,4 mil millones en 2020, es decir, un aumento del 18,9%. Ese aumento de la recaudación fue fundamental para reducir el déficit de este esquema de pensiones de R\$ 53,1 mil millones a R\$ 48,6 mil millones entre 2019 y 2020 (una caída del 8,6%).

De manera similar, los ingresos por contribuciones militares a las pensiones de supervivientes e inactivos también crecieron significativamente entre 2019 y 2020: de R\$ 2,7 mil millones a R\$ 6,7 mil millones (un 147,2% más). El déficit del régimen militar se redujo de R\$ 47 mil millones en 2019 a R\$ 44,9 mil millones en 2020 (una caída del 4,5%). Sin embargo, en el caso de los militares, vale la pena señalar que el desequilibrio sigue siendo muy alto: el gasto total fue de R\$ 51,5 mil millones y, por lo tanto, los

ingresos representaron solo el 12,9% del gasto en el año 2020. Además, el aumento de las contribuciones se negoció a cambio de un gran aumento en la remuneración de los militares activos.

Encuestas realizadas por la Corte Federal de Cuentas estimaron que alrededor del 55% de los militares de las Fuerzas Armadas se retiraron o migraron a la inactividad entre los 45 y 50 años. Solo el 5% del personal militar pasó a la inactividad a partir o después de los 55 años.

6 Problemas pendientes de la reforma de pensiones de 2019

En 1992, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que buscaba establecer nuevas fuentes de financiamiento para la seguridad social, y en 1995 se presentó una Propuesta de Reforma Constitucional (PEC), promoviendo ajustes en las reglas para el otorgamiento y cálculo de beneficios, previendo un sistema de pensiones complementario y una edad mínima para jubilación (Nogueira, 2012). La PEC antes mencionada fue aprobada y promulgada (EC n° 20) en diciembre de 1998, aproximadamente 4 años después de su presentación. A pesar de representar cambios importantes hacia una mayor sostenibilidad, no se aprobaron puntos importantes, en los que destacamos la institución de una edad mínima y la limitación de beneficios para los servidores públicos al techo del RGPS.

Ante el fracaso del intento de introducir una edad mínima, la Ley N° 9.876 / 1999 buscó asegurar una mayor adecuación de las pensiones basadas en el tiempo de cotización (ATC) desde el punto de vista actuarial, mediante la introducción del factor de seguridad social (FP). Es la introducción de un mecanismo de ajuste automático a la demografía en el sentido de que los aumentos en la esperanza de vida dieron como resultado una caída en los valores de las pensiones.

Tales reformas llevadas a cabo, aunque no totalmente implementadas, revelan que ya se conocía la necesidad de ajustes en el sistema de pensiones en Brasil, al menos, desde la década de 1990. Hubo una fuerte inacción o reformas que no fueron suficientes para garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo. También, ya era un hecho conocido el rápido proceso de envejecimiento de la población en Brasil, así como sus efectos en la seguridad social y en el sistema de pensiones. Sin embargo, entre 1998 y 2016, se propusieron reformas que solo afectaron las normas RPPS de la Unión o promovieron cambios marginales, sin afectar significativamente la trayectoria de evolución del gasto. Por el contrario, algunos cambios realizados en el período tuvieron un impacto muy negativo en el equilibrio actuarial del sistema, en particular, la creación de la figura del Microempresario Individual (MEI), y la regla progresiva 85/95.

Así, en diciembre de 2016, con la presentación de la PEC n° 287/2016, se reanudaron importantes debates sobre cambios en las normas de seguridad social con impacto efectivo en el gasto. La maduración de estas discusiones y la presentación de la PEC n° 6, en 2019, que llevó a la aprobación de la EC n° 103/2019, que, a pesar de presentar un impacto significativo en la evolución del gasto, aún dejó importantes

lagunas. Se observa que los temas discutidos desde 1995, como la introducción de una edad mínima para el RGPS, solo se aprobaron en 2019, más de dos décadas después, pero con largas reglas de transición. Desde el punto de vista legal, estas reglas de transición están legalmente disponibles para todos los asegurados del sistema de pensiones hasta la fecha de entrada en vigor de esta Enmienda Constitucional, es decir, noviembre de 2019. A modo de ejemplo, un hombre de 18 años que ya estaba afiliado al RGPS, antes de la jubilación de 2019, puede jubilarse a la edad de 62 en 2063. Del mismo modo, una mujer ya afiliada a la RGPS antes de la jubilación, de 18 años, aún puede jubilarse en 2060 a la edad de 59 años. Aunque hipotéticos, estos ejemplos revelan que el camino hacia la edad mínima de 65/62 años de jubilación es muy largo. También denota el problema asociado a la exclusión, por parte del Congreso, de la propuesta de ajuste a la demografía explicada en el PEC 6/2019, que permitiría aumentos automáticos en la edad de acceso a la jubilación. Así, encontramos que las reformas de las pensiones tienen un desfase prolongado entre la identificación del problema y la aprobación efectiva de la legislación correctiva. Una vez aprobada la reforma, aún queda un retraso para que sus efectos se materialicen plenamente. Por ello, la inacción del gobierno, con el fin de promover cambios más profundos en las normas de pensiones, fue un grave error, que impactará no solo a las generaciones presentes, sino también a las futuras.

Además, si bien la reforma previsional de 2019 en Brasil fue bastante amplia y representó un gran avance en términos de sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, hubo varios cambios en el Congreso que crearon problemas o requerirán ajustes en el futuro. También hay problemas que no fueron abordados por la reforma de 2019. Como ejemplo, la propuesta de la PEC 6/2019 preveía elementos de ajuste automático a la demografía que fueron excluidos por el Congreso Nacional. Tal exclusión tiende a requerir más reformas pronto. Otro problema estructural es que la propuesta mantuvo la unidad de reglas para los funcionarios públicos federales, estatales y municipales. Sin embargo, el Congreso Nacional eliminó a los Gobiernos Estatal y Municipal, algo que puede resultar sumamente complejo, ya que puede permitir a entidades federativas tener diferentes reglas de retiro o no tener ningún ajuste en sus sistemas de pensiones. Este cambio en el Congreso puede ser muy perjudicial para los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

También hay problemas que no se han abordado, la creciente y alta judicialización de los sistemas de pensiones en Brasil, la alta informalidad y el MicroEmprendedor Individual, un tratamiento diferenciado en el ámbito de la RGPS,

teóricamente creado para estimular la formalización, pero que ha servido para migrar a los asegurados formales a este sistema diferenciado, agravando aún más la precariedad del mercado laboral, que puede acelerarse con nuevas formas de trabajo. En cuanto a las nuevas formas de trabajo, la experiencia brasileña muestra que, bajo el pretexto de reducir la informalidad, se crearon nuevas formas más precarias, como MEI e intermitente, que se discutirán más adelante, que no lograron tener efectos a gran escala sobre la informalidad y están trayendo más precariedad al mercado de trabajo formal y afectan negativamente a la financiación del sistema de pensiones del RGPS.

Además de estos problemas que no se resolvieron con la reforma de 2019, aún persisten problemas que surgieron durante la tramitación de la PEC n° 6/2019 en el Congreso Nacional. En primer lugar, la exclusión de los gobiernos estatales y municipales de la reforma previsional fue un revés gravísimo que se produjo en los trámites en el Congreso Nacional, de tal manera que los estados y municipios quedaron excluidos de la EC n° 103/2019. Esto crea el riesgo de remover la uniformidad de las reglas de los esquemas de pensiones de los servidores públicos federales con relación a los estatales y municipales, algo que para lo que no hay justificación racional, solo una lógica política pura de no generar costo de congresistas con servidores públicos de sus estados. y / o municipios. Además, si bien existe una apertura para que los propios gobiernos estatales y municipales lleven a cabo sus reformas, incluso en la misma línea que el gobierno federal, no hay garantía de que esto suceda y, en realidad, especialmente en los municipios, la falta de uniformidad puede ser demasiado grande. Este es un gran revés de la EC n° 103/2019 con relación a la propuesta de la PEC n° 6/2019, bajo la responsabilidad del Congreso Nacional, pero es algo que exige una corrección de rumbo con la mayor urgencia posible. Sin embargo, desde el punto de vista de la viabilidad política, es muy poco probable que esto suceda antes de 2023 e, incluso después de esta fecha, dependerá de quién gane las elecciones presidenciales de 2022.

Hasta mayo de 2021, se han presentado 39 leyes para entidades que han adaptado las reglas de beneficios a las reglas de los empleados federales, 17 de los cuales son Estados⁴⁶. Estas leyes promovieron cambios profundos en las reglas de las pensiones, como los criterios de elegibilidad para los nuevos empleados (edades y tiempo de contribución), las reglas de transición para los empleados actuales sin derechos adquiridos y la forma en que se calculan las prestaciones. Para estos casos, no existe plazo previsto

⁴⁶ Información de la secretaría de previdência de Brasil en septiembre de 2021.

en la Enmienda Constitucional n° 103, de 2019, para que las entidades impulsen sus reformas previsionales. El principal incentivo para realizar los cambios proviene de la propia necesidad de asegurar la sostenibilidad del plan de pensiones de los empleados. Sin la reforma, los estados, que ya tienen serias dificultades para pagar los beneficios de sus empleados jubilados y pensionados, tendrán aún más dificultades, considerando el ritmo creciente de aumento en la concesión de prestaciones anticipadas y altos valores (con una gran parte todavía con derecho a la paridad).

Pero no hay garantía de que todos los estados vayan a incluir reformas de pensiones similares a las establecidas por los funcionarios federales por la EC n° 103/2019 y, en el caso de los municipios, la garantía es aún menor, considerando que hay más de 2000 municipios con régimen propio de pensiones para sus servidores públicos, incluyendo municipios pequeños con poca estructura y con diferentes niveles de resistencia política. Finalmente, la exclusión de los servidores públicos de los gobiernos estatales y municipales de la reforma de pensiones de 2019 de la EC n° 103/2019 es un retroceso que puede causar una profunda desorganización en el sistema de pensiones en Brasil. Un error técnico motivado por los componentes políticos del Congreso Nacional durante la tramitación de la PEC n° 6/2019.

Otro grave problema generado por el Congreso Nacional fue la posibilidad de descartar aportes para generar un incremento en el monto del beneficio, según lo establecido en el artículo 26 de la EC n° 103/2019. Esta disposición legal fue incluida por el Congreso Nacional, pero no en la propuesta original de la PEC n° 6/2019. Dicha disposición, sumada al cuestionable entendimiento de que la EC antes mencionada no recibió el llamado divisor mínimo, crea la posibilidad de que un asegurado, que acredite 15 años de cotización antes de julio de 1994, que se beneficiaría del salario mínimo, devenga sólo una contribución en el techo del RGPS y recibe un beneficio por el monto del 60% de ese techo. Es claramente una situación absurda desde el punto de vista actuarial y de equilibrio financiero del sistema, pero surgió con la implantación de esta disposición por parte del Congreso Nacional. Este tema será tratado con mayor detalle más adelante en este capítulo, pero es un ejemplo más de los problemas técnicos que genera la tramitación de la propuesta en el ámbito político del Congreso Nacional. Todos estos aspectos que fueron mencionados de manera introductoria, serán tratados a lo largo de esta sección de la tesis.

6.1 Alta y creciente judicialización de las prestaciones de pensiones y seguridad social en Brasil

La creciente judicialización del otorgamiento de beneficios en el INSS tiene impactos relevantes en los gastos de la Seguridad Social en Brasil, y también en el desempeño del sistema de justicia. El gasto en prestaciones de pensiones y asistencia derivadas de las demandas del Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) alcanza niveles extremadamente altos en Brasil. Según Insper (2020), la seguridad social es el tema más judicializado en los juzgados y tribunales federales del país, habiendo alcanzado el 57,9% de los casos presentados a nivel federal en 2016. La participación de las acciones previsionales también es significativa en los juzgados federal y en los dos tribunales superiores, STF y STJ. Los reclamos judiciales sobre pensiones saltaron de 2.6 millones en 2014 a 3.8 millones en 2019, con un crecimiento de más del 45% en el período. En 2020, el número de casos nuevos se redujo ligeramente, alcanzando los 3,5 millones (Costanzi et al., 2021a).

La participación relativa de las concesiones de beneficios legales operadas por el INSS ha venido creciendo significativamente al analizar el período de 2001 a 2020 (Costanzi y Fernandes, 2021; Costanzi et al., 2021a). Esta creciente importancia debe ser analizada, en un primer momento, para medir la relevancia de este proceso. La creciente judicialización del otorgamiento de beneficios en el INSS tiene impactos significativos en el gasto de la Seguridad Social en Brasil, así como en el desempeño de la justicia misma.

Se basó en la evaluación de la participación relativa de las concesiones judiciales de las pensiones gestionadas por el INSS, compuesto básicamente por las prestaciones del Sistema General de Seguridad Social (RGPS) y por el Beneficio Continuo a Plazo (BPC), este último de carácter asistencial sobre los datos obtenidos por los dos sistemas de gestión de los beneficios del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), específicamente SINTESE y SUIBE. El período considerado depende de la disponibilidad de información en cada uno de los sistemas. A partir de estos, se tabularon los montos de las concesiones de beneficios considerando su totalidad y aquellos cuyo origen de la orden se relaciona con una decisión judicial.

La principal diferencia entre los dos sistemas de gestión es el tratamiento que se le da a la carga de datos en el sistema SINTESE, que desconoce las concesiones de pensión alimenticia y las posibles consecuencias de las jubilaciones. Esta norma adoptada

en el sistema es la misma que se utiliza en la elaboración de los Boletines y Anuarios Estadísticos de Pensiones.

SUIBE, por su parte, tiene algunas ventajas comparativas en relación a la Síntesis porque tiene un mayor número de variables, muchas de ellas de carácter operativo, y por permitir el uso de microdatos. Al final, existen diferencias en la concesión anual total entre los sistemas, pero estas variaciones no son muy relevantes.

El análisis de estas concesiones de beneficios legales en el ámbito del INSS, presentado en la Tabla 6.1 construida a partir de los datos proporcionados por la Síntesis, muestra una tendencia creciente en el período de 2001 a 2020: la proporción de concesiones judiciales pasó del 1%, en 2001, al 13% en 2020. Si bien la concesión total creció a una tasa promedio anual del 2.85%, entre 2001 y 2020, la judicial tuvo un incremento promedio anual del 17.5% en el período de 2001 a 2020, la concesión total de pensiones fue de 90,2 millones, con un total de 6,7 millones de pensiones judiciales (7,4% del total).

**Tabla 6.1 - Concesiones de beneficios anuales por INSS
totales y por orden judicial - 2001 a 2020**

Año	Concesión de beneficio total	Concesión judicial total	Participación judicial en total en %
2001	2.856.334	29.484	1,0
2002	3.867.564	40.533	1,0
2003	3.545.376	57.744	1,6
2004	3.993.529	84.901	2,1
2005	3.955.724	131.891	3,3
2006	4.238.816	174.867	4,1
2007	4.173.351	239.722	5,7
2008	4.461.844	283.028	6,3
2009	4.473.909	353.917	7,9
2010	4.640.120	373.206	8,0
2011	4.767.039	410.483	8,6
2012	4.957.681	430.866	8,7
2013	5.207.629	489.705	9,4
2014	5.211.030	486.136	9,3
2015	4.344.701	436.940	10,1
2016	5.246.462	441.403	8,4
2017	5.103.661	494.578	9,7
2018	5.123.777	554.706	10,8
2019	5.189.253	554.029	10,7
2020	4.868.146	630.915	13,0
Total 2001 a 2020	90.225.946	6.699.054	7,4

Fuente: SINTESE/INSS; elaboración propia de los autores.

El análisis de las concesiones de beneficios judiciales en el ámbito del INSS a través de SUIBE, en alineación con lo observado previamente en la tabla 5.18, muestra una tendencia creciente en el período 2003 a 2020. Desde el punto de vista absoluto, se registró un valor de alrededor de 85 mil concesiones judiciales en 2004, que ascendieron a alrededor de 631 mil en 2020. De junio de 2003 a diciembre de 2020, se otorgaron aproximadamente 6,7 millones de beneficios a través de decisiones judiciales en el INSS, lo que representó alrededor del 8% del total (Tabla 6.2). Cabe mencionar que estos datos no incluyen aquellas concesiones administrativas basadas en la acción civil pública y, por tanto, la importancia relativa es incluso superior a este nivel. En términos absolutos, el nivel de beneficios resultantes de la judicialización saltó de un nivel por debajo de 100 mil por año a un nivel por encima de 500 mil por año, considerando los años 2018 y 2019, y por encima de 600 mil en el año 2020.

En la comparación entre 2020 y 2004, el aumento es de 643,1% o un crecimiento promedio anual de 13,35% anual. En la misma comparación, la concesión de beneficios totales creció en 21,5%, es decir, una tasa de incremento promedio anual del 1,2%. La participación de las concesiones judiciales con relación al total de los beneficios del INSS concedidos creció de 1,9%, en el período de junio a diciembre de 2003, a alrededor de 12,9% en 2020 (Tabla 6.2 y Gráfico 6.1).

Es decir, por cada 50 beneficios otorgados por el INSS, uno de ellos se originó a partir de una decisión judicial en 2004. Actualmente (2020), la proporción es aproximadamente una concesión por decisión judicial en cada ocho concesiones.

Según Insper (2020), los beneficios del INSS son el tema más judicializado en los juzgados y tribunales federales del país, habiendo alcanzado el 57,9% de los casos presentados a nivel federal en 2016. La participación de las acciones de seguridad social también es significativa en la justicia estatal y en los dos tribunales superiores.

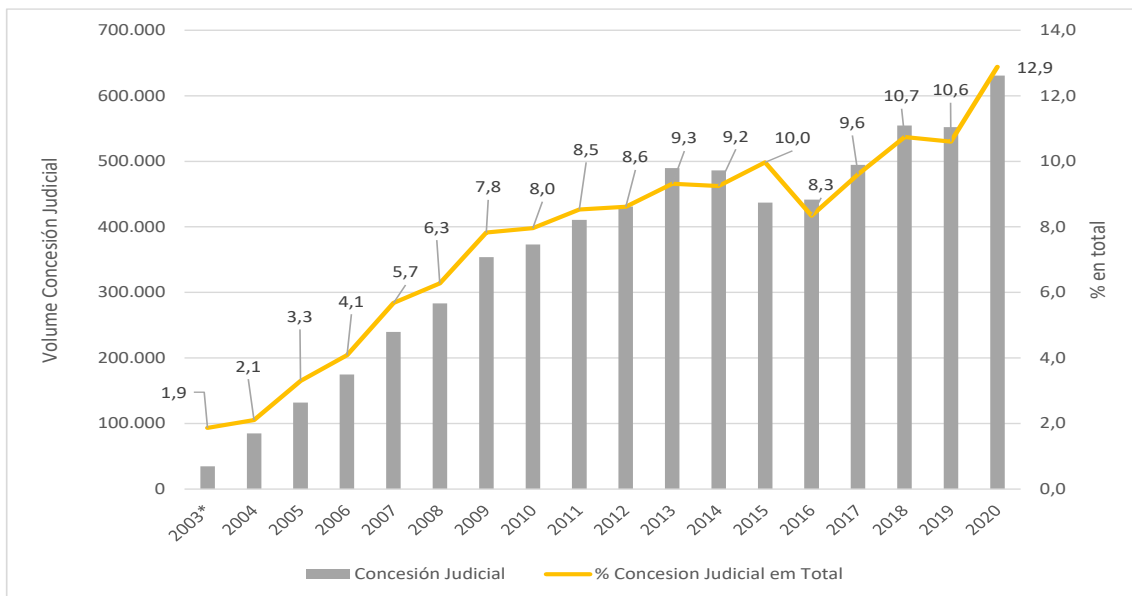
La judicialización del tema es amplia, abarcando las más diversas prestaciones previsionales, tales como: ayudas por incapacidad temporal para trabajar (la denominada prestación por enfermedad), jubilación por invalidez, jubilación por edad, jubilación por tiempo de cotización, jubilación especial, salario familiar, salario de maternidad; y el Beneficio de Provisión Continua, de carácter asistencial.

Tabla 6.2 – Evolución de las Concesión Judiciales INSS

ANO / PERÍODO	Concesión Total	Concesión Judicial	% Concesión Judicial
2003 junio a diciembre	1.853.404	34.613	1,9
2004	4.031.693	84.903	2,1
2005	3.995.541	131.891	3,3
2006	4.283.612	174.864	4,1
2007	4.221.027	239.722	5,7
2008	4.508.403	283.028	6,3
2009	4.520.898	353.917	7,8
2010	4.686.347	373.206	8,0
2011	4.814.563	410.482	8,5
2012	5.004.105	430.866	8,6
2013	5.255.162	489.704	9,3
2014	5.257.897	486.136	9,2
2015	4.384.448	436.940	10,0
2016	5.293.918	441.403	8,3
2017	5.150.319	494.578	9,6
2018	5.164.759	554.706	10,7
2019	5.210.624	552.181	10,6
2020	4.897.711	630.917	12,9
Total junio/ 2003 a diciembre/2020	82.534.431	6.604.057	8,0

Fuente: Los datos se extrajeron de SUIBE/INSS y difieren de los datos de SINTESE/INSS.

Gráfico 6.1 – Evolución de las Concesión Judiciales INSS



Fuente: SUIBE/INSS

El análisis de concesiones por clientela presentado en la Tabla 5.20 muestra que, en el período de junio de 2003 a diciembre de 2020, del total de 82,5 millones de beneficios otorgados, aproximadamente 65,6 millones (79,5% del total) se destinaron a la clientela urbana y 16,9 millones a la rural. (20,5% del total). Sin embargo, de los 6,6 millones de concesiones judiciales, 4,2 millones (64,2% del total) eran urbanas y 2,4 millones rurales (35,9%). Por lo tanto, en el total de concesiones, 8 de cada 10 beneficios fueron urbanos (o 2 de cada fueron 10 rurales), pero en las concesiones judiciales, alrededor de 2 de cada 3 beneficios fueron urbanos (o 1 de cada 3 rurales), lo que denota una mayor participación de asegurados rurales en concesiones judiciales que en total (35,9% contra 20,5%). Esta realidad ilustra que la judicialización es mayor en la zona rural que en la urbana (14% en la primera versus 6,5% en la segunda).

**Tabla 6.3 – Concesiones Totales y Judiciales INSS
Junio de 2003 a Diciembre de 2020**

Clientela	Concesiones totales	Concesiones Judiciales	participación en la concesión total en%	participación en la concesión total en%	Concesión Judicial en % total
Urbano	65.644.151	4.238.276	79,5	64,2	6,5
Rural	16.890.280	2.365.781	20,5	35,8	14,0

Fuente: SUIBE/INSS

El análisis por las principales modalidades de prestación, cuyos datos se presentan en la Tabla 6.4, muestra que, en términos absolutos, la modalidad con mayor volumen de concesión es la prestación por incapacidad temporal para el trabajo (prestación de enfermedad de la seguridad social). Del total de 82,5 millones de prestaciones concedidas entre junio de 2003 y diciembre de 2020, alrededor del 43% fueron prestaciones de enfermedad de la seguridad social. De estos 35,5 millones de beneficios, alrededor de 1,3 millones se otorgaron mediante orden judicial, lo que da como resultado una tasa de concesión judicial de alrededor del 3,5% (por debajo del promedio). Sin embargo, a pesar de estar por debajo del promedio, ya que representa más del 40% del total de concesiones, esta especie termina representando casi una de cada cinco concesiones judiciales (19,1% del total en el período de junio de 2003 a diciembre de 2020).

El mayor volumen absoluto de concesiones judiciales en el período de junio de 2003 a diciembre de 2020 fue la jubilación por edad, que totalizó 1,6 millones, es decir, casi ¼ del total (24,6%). El índice de concesión judicial en el período fue de 15,5%, casi el doble del promedio de los beneficios del INSS en su conjunto. Este hecho refleja, entre

otros factores, la mayor complejidad de la prueba de la actividad rural, así como la prueba de relaciones laborales más antiguas, cuyos tiempos son necesarios para completar el período de gracia. Casi el 90% de las pensiones judiciales de vejez eran rurales.

La tercera modalidad con mayor volumen judicial fue la jubilación por invalidez previsional, con casi 1 millón de prestaciones (987 mil), lo que correspondió al 14,9% del total otorgado en el período de junio de 2003 a diciembre de 2020. La concesión judicial de este tipo fue del 28,9%. Los datos reflejan el hecho de que los beneficios que requieren pericia médica, y no se limitan a simples conteos de tiempo de contribución y antigüedad, representan una porción importante de las concesiones judiciales, destacando la importancia de investigar las causas que dan origen a este proceso.

Considerando prestaciones de enfermedad de la seguridad social, jubilación de vejez, jubilación por invalidez de la seguridad social y jubilación por tiempo de cotización, se alcanzan aproximadamente 2/3 de las concesiones legales en el período de junio de 2003 a diciembre de 2020.

En cuanto a los tipos con mayor porcentaje de judicialización, jubilación especial (75,4% de las concesiones en el período fueron judiciales) y asistencia por accidentes (con 68,3% de concesiones judiciales), cabe destacar dos tipos de beneficios que tienen concesiones más complejas en vista de la necesidad de prueba de exposición a agentes nocivos y secuelas resultantes de un accidente, respectivamente.

El BPC/LOAS para personas con discapacidad y jubilación por discapacidad derivada de accidentes de trabajo también presentó casi el 20% de las concesiones derivadas de juicios en el período analizado. Ciertamente los porcentajes de concesión judicial del BPC (a ancianos y personas con discapacidad) son mucho mayores, dadas las múltiples acciones civiles públicas vigentes relacionadas con el beneficio, algunas de cobertura nacional, que provocan que el INSS otorgue administrativamente el beneficio basado en la decisión judicial. Dichos PCA tienen, entre otros objetivos, el cuestionamiento del criterio objetivo del ingreso familiar per cápita de esta prestación asistencial.

A pesar del alto porcentaje de legalización de estos beneficios, su participación en el total de concesiones judiciales termina siendo reducida, dado que el total de concesiones es relativamente pequeño en comparación con las demás. Sin embargo, estos altos porcentajes refuerzan la necesidad de investigar las causas, efectos y formas de mitigación.

**Tabla 6.4 – Concesiones totales y judiciales en INSS
Junio de 2003 a diciembre de 2020**

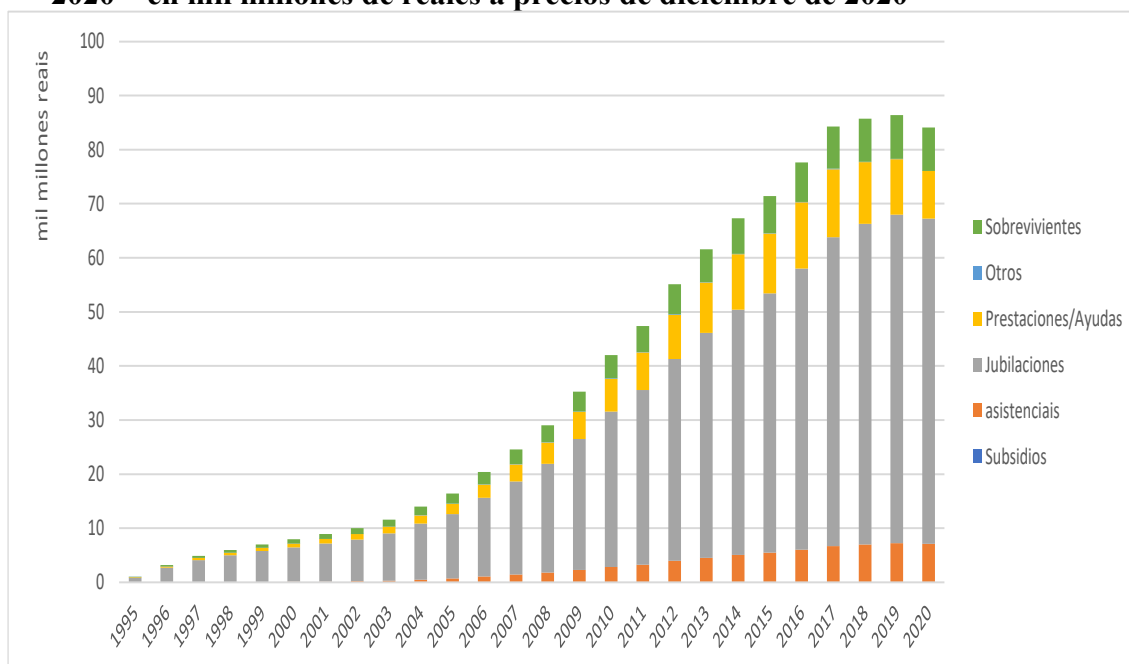
Especies	Concesión Total	Concesión Judicial	% Concesión total por especie	Participación en concesiones judiciales totales en%	Participación en concesiones totales en %
Pensión de fallecimiento para supervivientes no por accidentes	7.013.961	571.251	8,1	8,7	8,5
Prestaciones para la reclusión - para dependientes del recluso	319.057	41.741	13,1	0,6	0,4
Prestación por enfermedad no derivada de accidentes laborales	35.459.599	1.263.982	3,6	19,1	43,0
Jubilación por invalidez o incapacidad laboral permanente no por accidente	3.418.514	987.166	28,9	14,9	4,1
Asistencia en caso de accidentes por secuelas no derivadas de accidentes laborales	156.208	64.170	41,1	1,0	0,2
Jubilación por edad o vejez	10.431.476	1.626.885	15,6	24,6	12,6
Jubilación por tiempo de cotización	4.975.642	653.964	13,1	9,9	6,0
Jubilación especial	205.777	155.091	75,4	2,3	0,2
Pago por maternidad	9.698.130	238.567	2,5	3,6	11,8
BPC - Apoyo social para personas con discapacidad	2.975.931	578.410	19,4	8,8	3,6
BPC - Apoyo social para Adultos Mayores o Ancianos	3.097.374	153.602	5,0	2,3	3,8
Prestación por enfermedad no	4.135.440	26.320	0,6	0,4	5,0

derivada de accidentes laborales					
Jubilación por invalidez o incapacidad laboral permanente por accidente	168.597	33.151	19,7	0,5	0,2
Asistencia en caso de accidentes por secuelas derivadas de accidentes laborales	285.541	194.905	68,3	3,0	0,3

Fuente: SUIBE/INSS

El gasto derivado de la emisión judicial pasó de menos de R\$ 1 mil millones en 1995 a más de R\$ 80 mil millones en 2020 (Gráfico 6.2), en valores constantes a diciembre de 2020, lo que representa un crecimiento real promedio anual de casi el 20%. La mayor parte de este gasto se explica por las jubilaciones, pero la tasa de crecimiento real más alta verificada en el período fue el apoyo de asistencia social y hubo una disminución en los montos de ayuda con orden judicial en el período más reciente debido a la revisión de beneficios por discapacidad muy enfocada en la revisión de los beneficios judiciales con muy larga duración.

Gráfico 6.2 – Evolución del Gasto con Beneficios Judiciales INSS – 1995 - 2020 – en mil millones de reales a precios de diciembre de 2020



Fuente: Costanzi et al. 2021A.

Con relación a la judicialización, un punto que claramente parece fundamental es que no hay responsabilidad del Poder Judicial en Brasil, si se toman medidas que, incluso son contrarias a la ley, pueden generar gastos adicionales para el poder previsional. Por supuesto, la justicia juega un papel importante para garantizar los derechos legales y corregir imperfecciones operativas en la concesión de prestaciones por parte del INSS. Sin embargo, el acelerado incremento de la judicialización se produjo en un período en el que, estructuralmente, hubo mejoras en el servicio del INSS gracias al uso de las nuevas tecnologías de la información. Por tanto, el crecimiento de la judicialización no puede explicarse por el empeoramiento en la ejecución operativa de concesiones, a pesar de problemas puntuales con huelgas o empeoramiento en el embargo por el gran volumen de pensiones, como en el período más reciente, pero, de todos modos, las últimas décadas muestran claros signos de un fuerte incremento del llamado activismo judicial.

Como ejemplo real de este activismo judicial, existen decisiones de los jueces que otorgan prestaciones asistenciales para personas mayores de 65 años y más (BPC para personas mayores) para personas menores de 65 años. Tal decisión no implica ningún tipo de responsabilidad, también porque puede estar anclada en interpretaciones subjetivas de normas legales o constitucionales más amplias y generales. Vale la pena discutir, de manera más amplia, la necesidad de medidas estructurales, posiblemente en el marco legislativo, para contener ciertos excesos del poder judicial y en el llamado activismo judicial.

Además del gasto con prestaciones emitidas mediante decisión judicial, también existen gastos con resoluciones judiciales inapelables, más concretamente los llamados precatorios (con un valor superior a 60 salarios mínimos) y las llamadas requisiciones de pequeño valor (con un valor de hasta 60 salarios mínimos). Por ejemplo, en 2020, además de un gasto con emisión judicial de R\$ 80 mil millones, también hubo un gasto con sentencias judiciales del orden de R\$ 20 mil millones. Como se muestra en la Tabla 5.22, el gasto en sentencias judiciales ha crecido a un ritmo muy rápido en el período comprendido entre 2009 y 2020.

El gasto en sentencias judiciales, en valores nominales, pasó de R \$ 6,5 mil millones en 2009 a alrededor de R \$ 19,9 mil millones en 2020, es decir, un incremento del 205,3% (promedio anual alto de + 10,7% anual).

El gasto en sentencias judiciales, en valores reales, a precios ajustados para diciembre de 2020, aumentó de R \$ 12,3 mil millones en 2009 a aproximadamente R \$ 20,7 mil millones en 2020, es decir, un aumento del 67,9% (máximo promedio anual de

+ 4,8%). Por lo tanto, el gasto en sentencias judiciales creció por encima de la inflación a una tasa de 4.8% anual.

Tabla 6.5 – Gastos Con Sentencias Judiciales en R\$ mil millones

Año	Valores Nominales	Valores Reales
2009	6,5	12,34
2010	7,2	13,02
2011	7,2	12,14
2012	6,8	10,88
2013	7,4	11,14
2014	9,4	13,15
2015	9,6	12,31
2016	11,6	13,64
2017	13,3	15,23
2018	15,1	16,94
2019	18,3	19,68
2020	19,9	20,72
Variación en %	+ 205,3 %	+ 67,9 %
Variación promedia anual en %a.a.	+ 10,7%a.a.	+ 4,8 %a.a.

Fuente: Secretaria de Previdência

6.2 El problema de la informalidad en el mundo laboral

La informalidad en el mundo del trabajo es un problema importante en toda América Latina y el Caribe y también lo es en Brasil, aunque el país tiene un nivel de cobertura del sistema de pensiones por encima del promedio de la región. En cualquier caso, todavía existe una gran desprotección en términos relativos y absolutos, así como una gran desprotección entre determinados colectivos como los trabajadores domésticos y los autónomos.

Como se mencionó anteriormente, la cobertura de pensiones en América Latina y el Caribe es, en promedio, bastante baja, debido a la inactividad por desaliento, alto desempleo y también alta informalidad. Si bien Brasil tiene un nivel de cobertura de seguridad social superior al promedio de la región en su conjunto, también tiene un nivel relevante de desprotección, ya sea en términos relativos o, especialmente, en valores absolutos de los trabajadores afectados. Como se muestra arriba, en la actualidad, alrededor de 7 de cada 10 trabajadores brasileños empleados en el mercado laboral en el grupo de edad de 16 a 59 años (no ancianos) están protegidos por el sistema de pensiones. Por lo tanto, a la inversa, 3 de cada 10 no estaban protegidos por el sistema de pensiones debido a la informalidad. Este nivel de desprotección del 30%, en el grupo de edad de 16 a 59 años, representó un total de 26,2 millones (29,8%) de trabajadores económicamente activos y ocupados que se encontraban desprotegidos socialmente: ni siquiera cotizaban al sistema de pensiones, ni recibían prestaciones de seguridad social ni eran agricultores familiares (asegurados especiales).

Es, sobre todo en términos absolutos, un gran volumen de desprotegidos. Además, estos datos solo consideran a los trabajadores afectados por la informalidad. También están los que no cotizaron al sistema de pensiones por desempleo y también porque no estaban económicamente activos por desaliento. Por tanto, en realidad, el nivel de desprotección es superior a los 26,2 millones de trabajadores antes mencionados. Otro tema que destacar es que el nivel de protección del 70% de los trabajadores activos u ocupados es un promedio general que esconde importantes desigualdades en cuanto a la cobertura del sistema de pensiones. Para los empleados, el nivel de cobertura es superior a este promedio, pero es mucho menor para los trabajadores domésticos y para los autónomos, donde el nivel de informalidad es muy superior al 30%. Por tanto, existe mucha desigualdad en el nivel de protección o desprotección en el sistema de pensiones

(ver Ansiliero, Costanzi y Cifuentes, 2021; Secretaria de Previdência Social, 2021, 2019; Ansiliero, Costanzi y Fernandes, 2019).

Como se puede observar, la agrupación de actividades profesionales determina en gran medida el grado de protección de la población ocupada, fenómeno ya descrito en la bibliografía sobre los sistemas de pensiones latinoamericanos (Barrientos, 2004), en el que termina la preponderancia de regímenes estratificados por agrupaciones. Así, mientras el 92,5% de la población ocupada como profesionales en la administración pública, defensa y seguridad social tiene cobertura de pensiones, los trabajadores de zonas de mayor riesgo gozan de menor protección, como en el caso de la construcción (38,5%), servicios domésticos (43,4%), y transporte, almacenamiento y correo (63,4%).

En cuanto a la división territorial, se puede observar mayor protección en las regiones más ricas y menor en las más pobres. La tasa de cobertura de la población no anciana en edad de trabajar varía entre las Unidades de la Federación, con Paraná (76,9%), Rio Grande do Sul (81,6%) y Santa Catarina (86,7%) registran la cobertura más alta, y Pará (54,2%), Amapá (54,2%) y Sergipe (56,1%) tienen las más bajas. Con una mayor formalización de la actividad económica, las regiones Sur (81,1%) y Sudeste (74,1%) también consolidaron niveles de cobertura previsional de la población ocupada de 16 a 59 años, superior a la media nacional (70,2%). Por otro lado, el Norte (58,7%) y Nordeste (60,0%) se situaron por debajo de esta media.

En cuanto a raza / color, el grado de cobertura de las pensiones es mayor para los de raza blanca y amarilla que entre los negros e indígenas. En general, la protección tiende a ser mucho mayor para quienes tienen una educación e ingresos superiores o, a la inversa, mucho más baja para quienes tienen niveles de educación e ingresos más bajos. Los niveles de cobertura de la seguridad social de la población ocupada de 16 a 59 años tienden a aumentar con los ingresos, por lo que las familias menos acomodadas tienden a tener más tutores desprotegidos. De hecho, solo el 49,1% de las personas ocupadas con un ingreso familiar per cápita inferior a una cuarta parte del salario mínimo, nivel que designa una situación de pobreza extrema, están protegidas. Por otro lado, dicha cobertura alcanza el 88,9% entre los trabajadores con ingresos familiares superiores a cinco salarios mínimos.

De modo general, la no cotización de los trabajadores ocupados se puede desglosar en 3 posibilidades: trabajador económicamente inactivo, desempleo e informalidad o no cotización a la seguridad social. En general, en el grupo de edad de 20 a 59 años, en 2019 había una población de 119,2 millones de personas, de las cuales 54,6

millones eran trabajadores ocupados cotizantes a la seguridad social (45,8% del total), 26,3 millones eran trabajadores económicamente inactivos (22,1% del total), 9,8 millones estaban desempleados (8,2% del total) y 28,4 millones eran trabajadores ocupados sin cotización social (23,8% del total). De forma muy simplificada metodológicamente, la no cotización se puede desglosar en (Costanzi y Santos, 2021):

$$Comp\ NC_{i=20}^{59} = (\sum_{i=20}^{59} Popul - \sum_{i=20}^{59} TocupCont) / \sum_{i=20}^{59} PersonasNC$$

$$Comp\ NC_{i=20}^{59} = \left[\frac{\sum_{i=20}^{59} PopulFFT + \sum_{i=20}^{59} Desocup + \sum_{i=20}^{59} TOsemcontrp}{\sum_{i=20}^{59} Personas\ NC} \right]$$

$Comp\ NC_{i=20}^{59}$ = Composición de no contribuyentes en el grupo de edad de 20 a 59 años

$\sum_{i=20}^{59} Popul$ = Población total de 20 a 59 años

$\sum_{i=20}^{59} TocupCont$ = Total de trabajadores ocupados con cotizaciones al sistema de pensiones en el grupo de edad de 20 a 59 años

PopulFFT = población no económicamente activa o inactiva de 20 a 59 años

Desocup = Desempleados/Desocupados en el grupo de edad de 20 a 59 años

TOsemcontrp20a59 = Total de trabajadores ocupados sin cotización al sistema de pensiones en el grupo de edad de 20 a 59 años

Personas NC20 a 59 = Personas no cotizantes al sistema de pensiones de 20 a 59 años

Tabla 6.6 - Desglose de la no cotización al sistema de pensiones

Brasil - grupo de edad de 20 a 59 años - 2019

Población total de 20 a 59 años en millones y como% del total	Personas no activas o inactivas económicamente de 20 a 59 años en millones y% del total	Desempleados de 20 a 59 años en millones y en% del total	Trabajadores ocupados informales o sin cotización pensiones 20 a 59 años en millones y% del total	Trabajadores formales con cotizaciones pensiones 20 a 59 años en millones y% del total
119,2 (100%)	26,3 (22,1%)	9,8 (8,2%)	28,4 (23,8%)	54,6 (45,8%)
Grupo de edad	Total de no contribuyentes en millones y como% del total	Económicamente inactivos y como% del total	Desempleados en millones y en% del total de no cotizantes	Trabajadores Ocupados informales o sin cotización pensiones en millones y en% del total de no cotizantes
20 a 59 años	64,6 (100%)	26,3 (40,8%)	9,8 (15,2%)	28,4 (44%)
20 a 29 años	18,7 (100%)	6,7 (35,6%)	4,4 (23,5%)	7,6 (40,9%)
30 a 39 años	15,9 (100%)	5,4 (34,0%)	2,6 (16,4%)	7,9 (49,6%)
40 a 49 años	14,6 (100%)	5,6 (38,8%)	1,7 (11,7%)	7,2 (49,6%)
50 a 59 años	15,5 (100%)	8,6 (55,9%)	1,1 (7,2%)	5,7 (36,9%)

Fuente: Elaboración a partir de los microdatos de la PNAD Anual Continua del IBGE 2019 – Costanzi y Santos 2021.

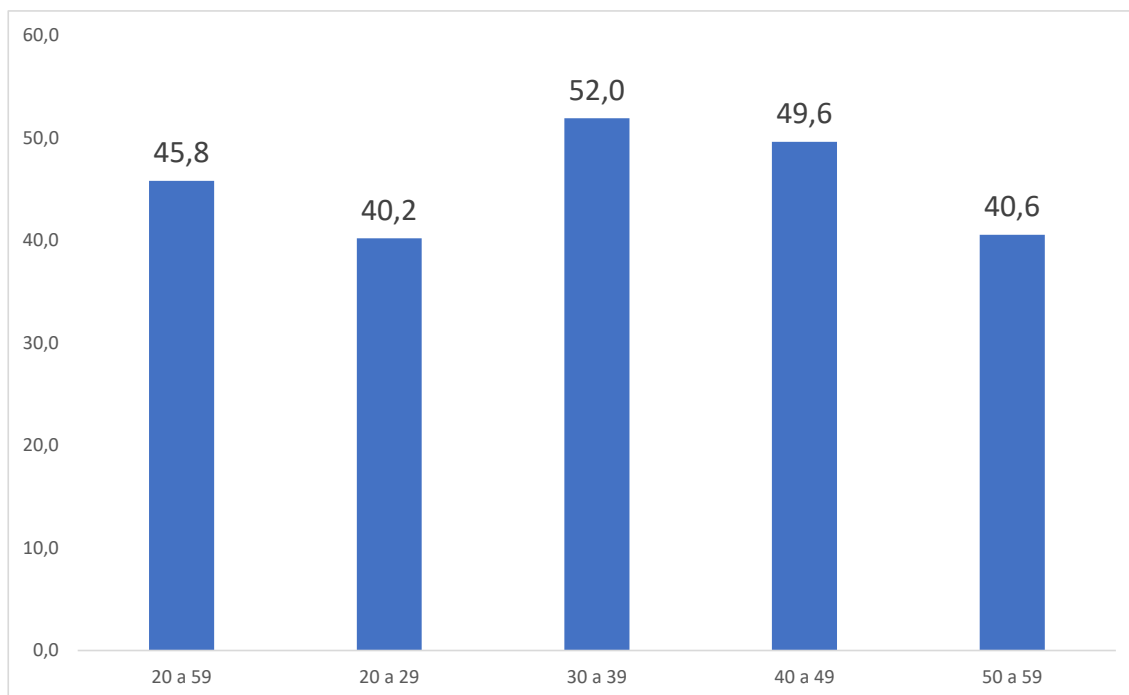
Por tanto, desagregando la no cotización, se puede decir que, del total de 64,6 millones de no cotizantes en el grupo de edad de 20 a 59 años, el 44% se debió a la informalidad de los trabajadores ocupados, el 40,8% de personas económicamente inactivas y el 15,2% por desempleo. Por tanto, la informalidad fue responsable de casi la mitad de la no cotización a la seguridad social entre las personas de 20 a 59 años (Tabla 6.6).

El análisis del desglose de la no cotización por grupos de edad muestra que la inactividad tiene su mayor peso (55,9%) en el grupo de 50 a 59 años, entre otros factores, por la caída de la tasa de participación por el considerable volumen de pensiones que se pagan en este grupo de edad. La reforma debe reducir este impacto, lo que eleva la

importancia de este factor a más de la mitad de la no cotización y muy por encima de la media general en el grupo de edad de 20 a 59 años (40,8%). El menor peso de este factor en la no cotización se encuentra en el rango de 30 a 39 años (34%). El desempleo, por su parte, tiene su mayor peso en el grupo de edad de 20 a 29 años (23,5%) para explicar la no cotización y refleja la mayor tasa de desempleo entre los jóvenes. El menor peso del desempleo en la no cotización se encuentra precisamente en el grupo de edad de 50 a 59 años. Finalmente, la informalidad, que representa casi la mitad (44%) de la no cotización en el grupo de 20 a 59 años, tiene su mayor peso en el grupo de 20 a 39 años (49,6%) y el menor peso en el grupo de 50 años a 59 años.

En cuanto al porcentaje de la población con cotizaciones a pensiones, se observa que, en el grupo de edad de 20 a 59 años, alrededor del 45,8% de la población estaba ocupada y con cotizaciones. Sin embargo, esta tasa varió según el grupo de edad, alcanzando su nivel máximo en el grupo de 30 a 39 años, grupo en el que más de la mitad de la población cotizaba a pensiones (52%), como se puede observar en el Gráfico 6.3. El grupo con menor porcentaje de población cotizante fue el de 20 a 29 años (40,2%) y el de 50 a 59 años (40,6%).

Gráfico 6.3 - Porcentaje de la Población con Cotizaciones al Sistema de Pensiones Brasil 2019 – en %



Fuente: Elaboración a partir de los microdatos de la PNAD Anual Continua del IBGE 2019 – Costanzi y Santos, 2021

Una variable relevante en el estudio de contribuyentes y no contribuyentes es la educación. Se espera que las personas con estudios superiores (estudios superiores completos o incompletos) logren una mejor inserción en el mercado laboral (mayores ingresos laborales, mayor proporción de contribuyentes). Asimismo, se espera una menor proporción de personas con educación superior entre las personas fuera de la fuerza laboral y las personas informales.

La mayor proporción de contribuyentes de 20 a 59 años, el 42,1% del total, tiene educación media (bachillerato completo o incompleto). Sin embargo, la proporción de cotizantes con educación superior, 35,7%, es muy superior al 22,2% de cotizantes con baja educación (hasta completar la educación primaria). La relación entre educación y cotización a la seguridad social es más evidente cuando se observa la proporción de personas ocupadas formalmente (contribuyentes), 77,8%, con al menos educación intermedia, frente al 53% del total de no cotizantes con educación similar (Tabla 6.7). El desglose de todos los no cotizantes por niveles de educación muestra que la no cotización es mayor entre quienes tienen un nivel educativo más bajo. Entre los no cotizantes, el 47% tiene bajo nivel educativo, el 37,9% intermedio y solo el 15% alto.

En el grupo de parados, el nivel educativo con mayor peso son las personas con bachillerato completo o incompleto (49,1%). La proporción de desempleados con educación superior completa o incompleta es del 19,8% y con educación hasta completar la educación primaria es del 31,1%. Comparando los cotizantes ocupados y los desocupados, se aprecia cierto grado de similitud: las personas con estudios intermedios o superiores representan el 77,8% de los cotizantes ocupados y el 68,9% de los desocupados.

Tabla 6.7 – Cotización para pensiones según nivel educación 20 a 59 años – Brasil - 2019

Población 20 a 59 años en millones	Personas Fuera de la Fuerza de Trabajo en millones y <i>en % del total de no cotizantes</i>	Desempleados en millones y <i>en % del total de no cotizantes</i>	Trabajadores Ocupados Informales en millones y <i>en % del total de no cotizantes</i>	Total No Cotizantes para pensiones en millones y <i>en % de la población de 20 a 59 años</i>	Trabajadores Cotizantes para pensiones en millones y <i>en % de la población de 20 a 59 años</i>
119,2	26,3 (40,8%)	9,8 (15,2%)	28,4 (44,0%)	64,6 (54,2%)	54,6 (45,8%)
Nivel de Educación población de 20 a 59 años	Personas Fuera de la Fuerza de Trabajo en millones y <i>en % total</i>	Desempleados en millones y <i>en % do total</i>	Trabajadores Ocupados Informales en millones y <i>en % total</i>	Total No Cotizantes en millones y <i>en % total</i>	Trabajadores Ocupados Cotizantes para pensiones en millones y <i>en % total</i>
Escuela Fundamental o Primaria ¹	13,7 (52,0%)	3,1 (31,1%)	13,6 (47,9%)	30,4 (47,0%)	12,1 (22,2%)
Escuela Secundaria ²	8,9 (33,9%)	4,8 (49,1%)	10,8 (37,9%)	24,5 (37,9%)	23,0 (42,1%)
Educación Superior ³	3,7 (14,1%)	1,9 (19,8%)	4,0 (14,2%)	9,7 (15,0%)	19,5 (35,7%)

Fuente: Elaboración a partir dos micro datos PNAD Continua Anual 2019 – IBGE – Costanzi y Santos 2021

Notas: (1) Sin educación y menos de 1 año de estudios, educación primaria incompleta o equivalente y educación primaria completa equivalente. (2) Preparatoria incompleta o equivalente y preparatoria completa o equivalente. (3) Educación superior incompleta o equivalente y educación superior completa.

El análisis anterior buscó descomponer los grupos de 20 a 59 años por diferentes niveles educativos. También es importante analizar dentro de cada nivel educativo. Si bien la proporción de cotizantes a la seguridad social sobre la población (20 a 59 años) es del 28,5% para quienes tienen hasta la educación primaria completa, este porcentaje aumenta a casi la mitad (48.4%) entre quienes tienen educación secundaria incompleta o completa y aproximadamente 2/3 (66,8%) para el grupo con al menos educación superior incompleta. Muy brevemente, mientras que solo 1 de cada 4 personas contribuye a la seguridad social en el nivel más bajo de educación, en el nivel más alto de educación, dos de cada 3 personas contribuyen a la seguridad social. Estos datos refuerzan el papel estructural de la escolarización en la formalidad y en la contribución a la seguridad social.

Tabla 6.8 – Análisis de Participación, Desocupación, Informalidad y Cotización para Pensiones 20 a 59 años por Nivel de Educación - Brasil - 2019 (en millones o en %)

ITEM	Até Escuela Primaria o Fundamental (En millones)	Escuela Secundaria (En millones)	Educación Superior (En millones)
Población	42,5	47,5	29,2
Economicamente Inactivo	13,7	8,9	3,7
Desempleados	3,1	4,8	1,9
Informais	13,6	10,8	4,0
Total No Cotizantes	30,4	24,5	9,7
Cotizantes para pensiones	12,1	23,0	19,5
Desglose Población cotizantes y no cotizantes para pensiones en % do total			
ITEM	Até Escuela Primaria o Fundamental (En millones)	Escuela Secundaria (En millones)	Educación Superior (En millones)
% no cotizantes	71,5	51,6	33,2
% cotizantes para pensiones	28,5	48,4	66,8
Desglose Población no cotizantes en % do total de no cotizantes			
ITEM	Até Escuela Primaria o Fundamental (En millones)	Escuela Secundaria (En millones)	Educación Superior (En millones)
Economicamente Inactivo	45,1	36,4	38,4
Desempleados	10,1	19,7	20,0
Informais	44,8	44,0	41,6

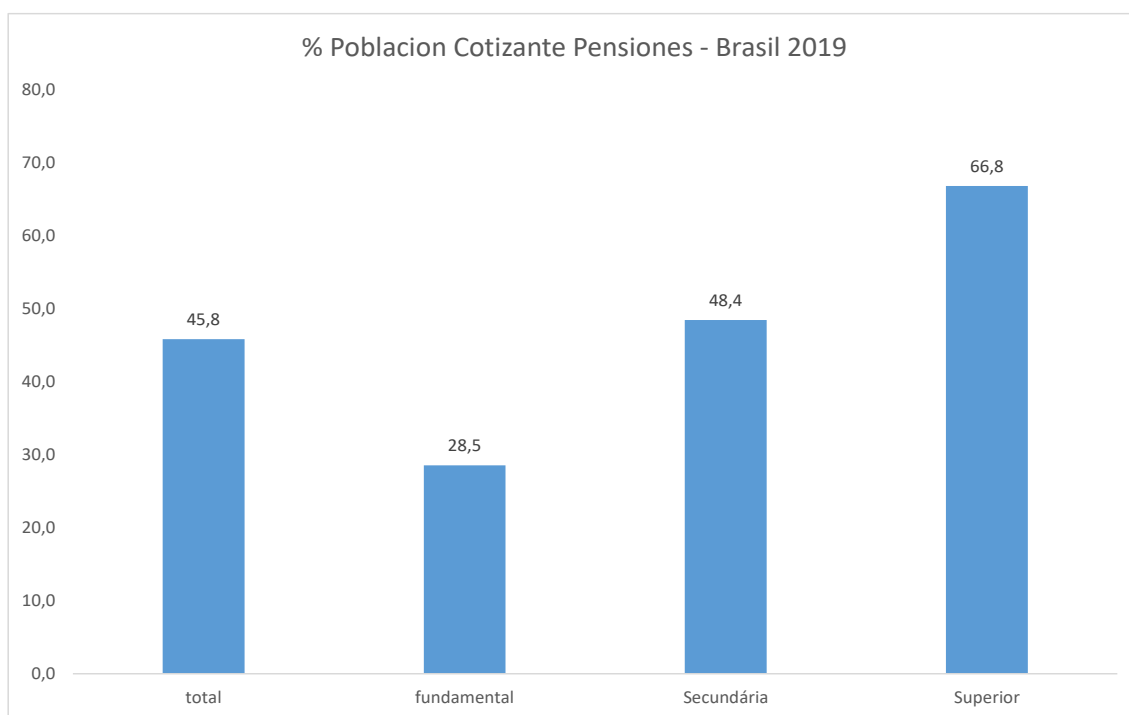
Fonte: Costanzi y Santos, 2021 a partir dos microdatos de la PNAD Contínua Anual 2019 - IBGE.

Estos resultados muestran que la expansión y democratización de la educación tiende a tener un efecto muy positivo y estructural en el combate a la informalidad en el mercado laboral y la protección del sistema de pensiones, mucho más importante que la expansión de los contratos laborales precarios. La expansión de la educación tiende a ser una solución más estructural a la informalidad que la flexibilización del mercado laboral, que a menudo ha resultado ineficaz para superar la informalidad y terminar precarizando el propio mercado laboral formal, reduciendo la protección social y debilitando el financiamiento de los sistemas de pensiones. Esta preocupación será analizada en el estudio de la siguiente subsección sobre el caso brasileño.

Como se puede observar en el Gráfico 6.4, mientras que, en la población de 20 a 59 años, en su conjunto, alrededor del 45,8% cotizaba al sistema de pensiones, este porcentaje era del 28,5% para aquellos con educación primaria, del 48,4% para educación secundaria y del 66,8% para la educación superior. Este incremento en el porcentaje de la población con cotizaciones a la seguridad social se evidencia en el Gráfico 6.5, donde se observa que el porcentaje mínimo es el 12,1% para quienes tienen menos de 1 año de educación y se eleva casi continuamente al 73,5% para quienes tienen un título universitario.

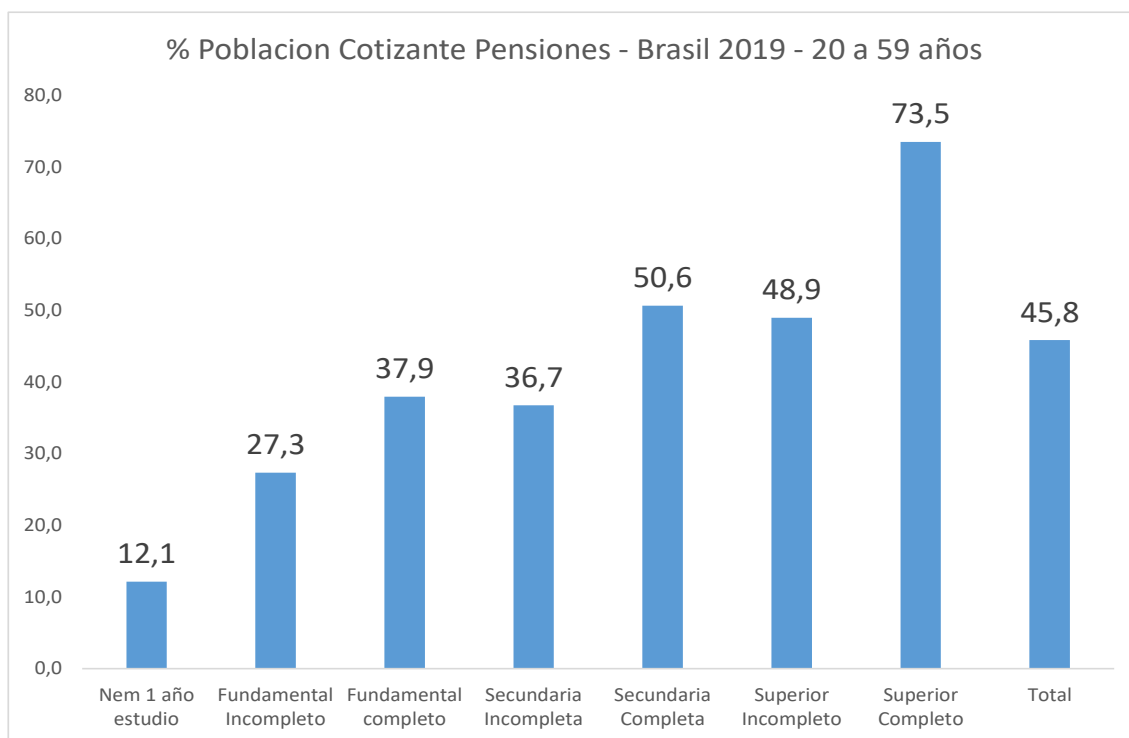
Estos datos muestran que la lucha estructural contra la informalidad y la desprotección social implica necesariamente los efectos inclusivos de democratizar el acceso a una educación de calidad, especialmente para los más pobres. La política de, basada en el argumento de combatir la informalidad, de manera rápida y sencilla, debilitar los contratos laborales no tiende a resolver estructuralmente la informalidad, debilitando el mercado laboral formal y debilitando el financiamiento de los sistemas laborales, pensiones, seguros o protección social.

**Gráfico 6.4 % de Población Cotizante Según Nivel de Educación
Brasil – 2019 – 20 a 59 años**



Fuente: Elaboración a partir microdatos de la PNAD Continua Anual 2019 – Costanzi y Santos

Grafico 6.5 % de Población Cotizante Según Nivel de Educación
Brasil – 2019 – 20 a 59 años



Fuente: Elaboración a partir microdatos de la PNAD Continua Anual 2019

6.3 Nuevas Formas de Trabajo e o Caso do Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil

A finales de 2018 se aprobó la Ley Complementaria No. 128 de 19 de diciembre de 2018. Entre sus modificaciones se encontraba la creación de la figura del denominado Microempresario Individual - MEI, con la recaudación de impuestos y contribuciones a cargo del Simples Nacional en montos pagos mensuales fijos, independientemente de los ingresos brutos devengados por él en el mes, siempre que tuviera ingresos de hasta R \$ 36 mil reales en el año o R \$ 3 mil / reales mensuales en caso de inicio de actividad (Costanzi y Sidone 2022).

La citada Ley fijó el aporte del MEI en un monto fijo mensual por la suma de las siguientes cuotas: a) R\$ 45,65 (cuarenta y cinco reales con sesenta y cinco centavos), como contribución a la seguridad social como individuo y contribuyente fijo inicialmente en el 11% del salario mínimo; b) R\$ 1,00 (un real), como ICMS y R\$ 5,00 (cinco reales), como ISS. También garantizó la exención de varios impuestos como el Impuesto sobre Sociedades (IRPJ), el Impuesto a los Productos Industrializados (IPI), la Contribución Social sobre Utilidad Neta (CSLL) y la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS). La fase de seguros con amplia cobertura de la seguridad social se inauguró no a R\$ 1,99 por día, sino exactamente a R\$ 1,52 por día. Evidentemente, la nueva figura ya nació con un desequilibrio actuarial brutal, a pesar del precepto constitucional establecido en el artículo 201 de la Constitución que, defiende un equilibrio financiero y actuarial (Costanzi y Sidone 2022)..

Posteriormente, se elevó el límite de facturación y actualmente está fijado en R\$ 81 mil/año. La tasa de cotización a la Seguridad Social, que ya era baja, se redujo, absolutamente caso por caso, al 5% del salario mínimo en 2011, mediante la Medida Provisional nº 529, de 7 de abril de 2011. En el explicativo memorando del referido MP nº 529, se citan renuncias de R \$ 276 millones en 2011 y de R\$ 414 millones en los años 2012 y 2013, concentrándose solo en reducir la tasa del 11% al 5%. Sin embargo, el daño a las finanzas de la seguridad social se producirá cuando los beneficiarios del MEI comiencen a acceder a pensiones del Sistema General de Seguridad Social (RGPS), con aportes de carácter prácticamente simbólico, generando pensiones de larga duración que duran varias décadas (Costanzi y Sidone 2022).

Esta combinación de medidas resultó tanto en un empeoramiento del enfoque de las políticas como en un aumento de los desequilibrios financieros y actuariales, que ya

eran significativos. En el proceso de conversión del mencionado MP, en la Ley 12.470 / 2011, el Congreso también incrementó la posibilidad de una tasa del 5% del piso de la seguridad social para los asegurados opcionales.

Evidentemente, la medida fue muy popular en el corto plazo, pero los altos costos, que se estimarán en el presente estudio, comenzarán a manifestarse intensamente muchas décadas más adelante. Este es un gran problema con el Seguro Social: los beneficios a corto plazo pueden generar costos durante las próximas décadas.

Un argumento ampliamente utilizado por los defensores de la medida es que tendría un impacto positivo en la formalización de los trabajadores autónomos informales, que tradicionalmente tienen un bajo porcentaje de cotizaciones a la seguridad social y que ya serían potenciales beneficiarios de BPC / LOAS y, por lo tanto, incluso habría alguna ganancia en la colección. Tal argumento es irrazonable, considerando que, en el caso de las mujeres, el beneficio es anticipado (62 años de jubilación por edad contra 65 años en el BPC), pero también porque la cobertura del MEI es mucho mayor que la del BPC, que incluye la pensión por fallecimiento y otras prestaciones de riesgo, como las prestaciones por enfermedad, por maternidad y otras. Por lo tanto, incluso si el trabajador se formalizó, el aumento de la recaudación no es suficiente para cubrir el aumento de gastos.

Pero hay riesgos que son mucho más graves y deben analizarse (Costanzi y Sidone 2022). Contrariamente al discurso superficial, en defensa de la política, se corre el riesgo de que el asegurado que se incorpora al MEI no sea un trabajador informal que nunca ha cotizado a la seguridad social, sino un asegurado que ya ha cotizado a la seguridad social y migra a el MEI, con el objetivo de reducir las cotizaciones o incluso si, en el límite, se ve obligado a cambiar a MEI para enmascarar una relación laboral. En estos casos, no solo no hay ganancia en materia de protección social, sino que el proceso acaba debilitando el financiamiento del sistema de pensiones.

Además, desde el punto de vista de centrarse en la política social, el plan de costes de MEI es simbólico. En la práctica, el MEI se acerca mucho a un beneficio casi no contributivo como es el BPC / LOAS y, si se considera el ciclo de vida y la posibilidad de generar una pensión por fallecimiento, el nivel de subsidio es altísimo. En este contexto, sería fundamental que la política se centrara muy bien en los más pobres, con poca o ninguna capacidad contributiva.

El MEI garantiza a los beneficiarios un trato sumamente favorecido, con aportes casi simbólicos a la seguridad social, ICMS e ISS. Dicho tratamiento se acerca a la protección social de carácter no contributivo, es decir, el Beneficio Continuo de la Ley

Orgánica de Asistencia Social (BPC / LOAS), en vista de la aportación del 5% del salario mínimo, incluso para una facturación que puede llegar a R\$ 81 mil / año. Si bien existe algún aporte, como una mayor protección con un bono anual o 13, el derecho a una pensión por fallecimiento, prestaciones por invalidez, como las prestaciones por enfermedad, el aumento de gastos acaba siendo mucho mayor, desde un punto de vista actuarial, que el aumento de los gastos, agravando los desequilibrios actuariales del Régimen General de la Seguridad Social (RGPS). En todo caso, dado su carácter altamente desequilibrado desde el punto de vista actuarial o altamente subsidiado, el programa debe enfocarse en aquellos con menores ingresos y con limitada capacidad contributiva. Sin embargo, las evaluaciones del programa indicaron que (Costanzi y Sidone 2022):

1) El análisis del IPEA⁴⁷ mostró que, considerando el ingreso familiar mensual per cápita, el 65% de los MEIs se encontraban entre el 30% más rico de la población y, el 84%, entre el 50% más rico. Sólo el 16% se encontraba entre el 50% más pobre;

2) Parte relevante de los inscritos en el MEI no son trabajadores informales que se están formalizando, sino trabajadores ya formalizados, que ya han cotizado a la seguridad social y que migran al MEI. Esta migración se da sin ganancias en materia de protección social y con debilitamiento del financiamiento del Régimen General de la Seguridad Social (RGPS). En un estudio del IPEA⁴⁸ se demostró que cerca del 56% de los afiliados al MEI ya cotizaban al sistema de pensiones y, por tanto, no se trataba de formalización, sino de migración de otro tipo de asegurados, incluidos los empleados con contrato laboral. Existe el riesgo de que el MEI pueda “enmascarar” una relación laboral;

3) En otro estudio del IPEA⁴⁹, que evaluó el déficit de MEI (considerando ingresos y gastos futuros de jubilación), considerando a los que cotizaron en 2014 como MEI, sería del orden de R\$ 464,7 mil millones en el período 2015 a 2060;

4) Existe el riesgo de que MEI fomente la subfacturación. Hay más microempresas que se convierten en MEI que MEI que se convierten en microempresas. El salto de impuestos y contribuciones del MEI a la microempresa es alto y fomenta la subfacturación y el “enanismo fiscal”.

⁴⁷https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt37_focalizaca_o-mei.pdf - Costanzi y Ansiliero (2017a).

⁴⁸https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200413_td_2546_web.pdf .
Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020).

⁴⁹https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf - Costanzi (2018 b)

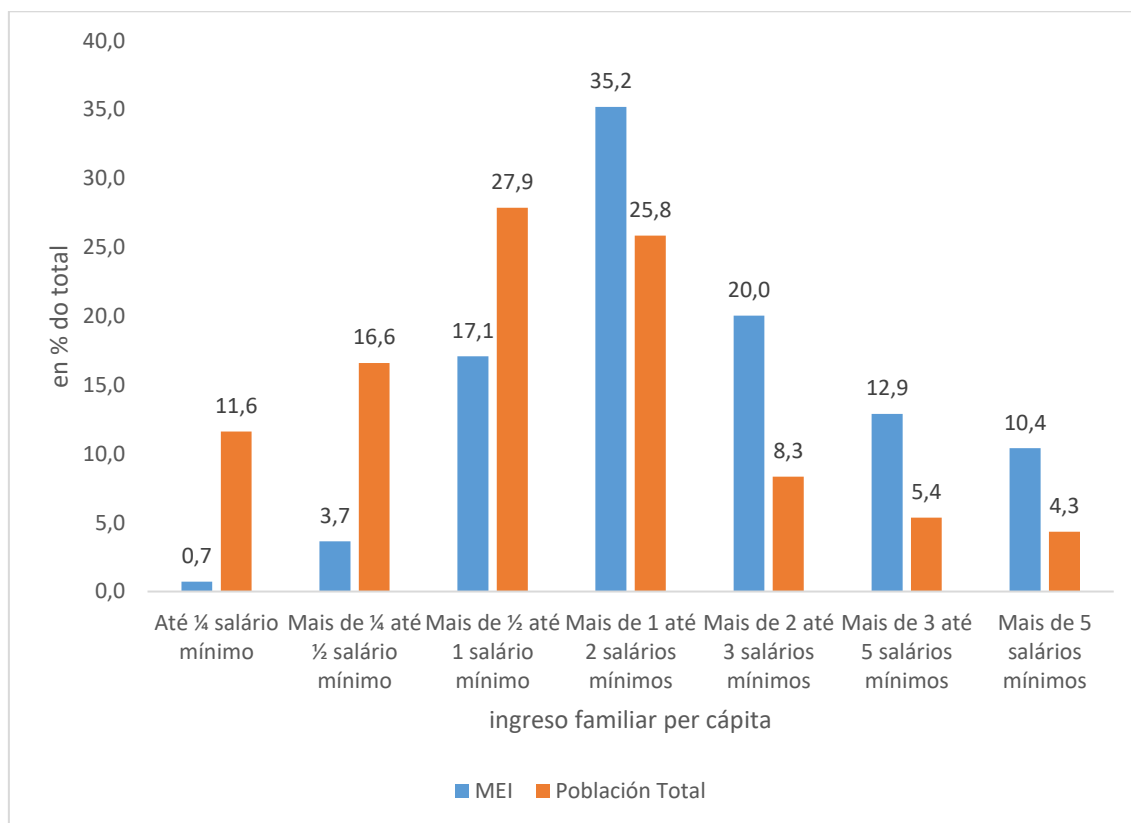
Un síntoma claro del problema de focalización del MEI es la evolución del perfil educativo del programa. El porcentaje de trabajadores que se beneficiaron del MEI que tenían al menos educación superior incompleta o un nivel educativo superior habría crecido del 16% en 2012 al 31% en 2019. En 2009, todavía había un 39% con educación secundaria o técnica. Por lo tanto, 7 de cada 10 beneficiarios del MEI tenían al menos educación secundaria o técnica. En cualquier caso, cabe destacar la heterogeneidad del MEI, tanto en términos educativos como en términos de ocupaciones. En mayor detalle, hubo 36% con educación secundaria completa, 3% con educación técnica completa, 9% con educación superior incompleta, 19% con educación superior completa y 4% con títulos de posgrado. De hecho, la encuesta mencionada también mostró que el porcentaje de MEI cuya ocupación anterior era el trabajo con contrato laboral creció del 41% en 2013 al 51% en 2019. Por otro lado, la importancia relativa de los empresarios y empleados informales ha disminuido.

Según el análisis de Costanzi y Ansiliero (2017), el perfil educativo del MEI era muy similar al de los empleados con contrato formal ya en 2014. Una alternativa para intentar evaluar el perfil educativo de MEI es utilizar como proxy el cargo por cuenta propia con cotización al sistema de pensiones y con registro formal o CNPJ. Considerando la PNAD Anual Continua del IBGE 2019, se pudo estimar que los autónomos con cotización a la seguridad social rondaron los 3,6 millones en 2019, cifra relativamente similar al total de contribuyentes como MEI según datos del registro administrativo. Por tanto, tal proximidad parece indicar que este procedimiento genera una buena proxy. Cabe señalar que la gran mayoría del MEI no tienen empleador y, por lo tanto, recurrir al empleador para utilizarlo como proxy no es una buena opción. En base en esta aproximación, se estima que este grupo tendría un 35,7% con educación secundaria completa, un 6,6% con educación superior incompleta y un 28,1% con educación superior completa. Al buscar información sobre el curso superior al que asistió, la estimación es que el 1,6% cursó estudios de maestría y el 0,3% tenía un doctorado.

Obviamente, la educación es un buen indicador de los ingresos. Un nivel educativo por encima del promedio de la población tiende a significar un nivel de ingresos por encima del promedio. Utilizando este mismo grupo (cuenta propia con cotizaciones a la seguridad social y CNPJ) como proxy de las MEI que efectivamente contribuyen a la seguridad social, se observa que este grupo está sobrerrepresentado en los rangos de ingresos familiares per cápita más altos, en relación con la población en su conjunto y subrepresentados en esos tramos de ingresos más bajos (Gráfico 6.6). Claramente, este

dato refuerza el diagnóstico de que el MEI es una política social altamente subsidiada, pero con una focalización inadecuada o no enfocada a quienes realmente se encuentran entre los más pobres de la población (Costanzi y Sidone, 2022).

Gráfico 6.6 - Distribución de MEI y población total por ingreso familiar per cápita - Brasil 2019 en%

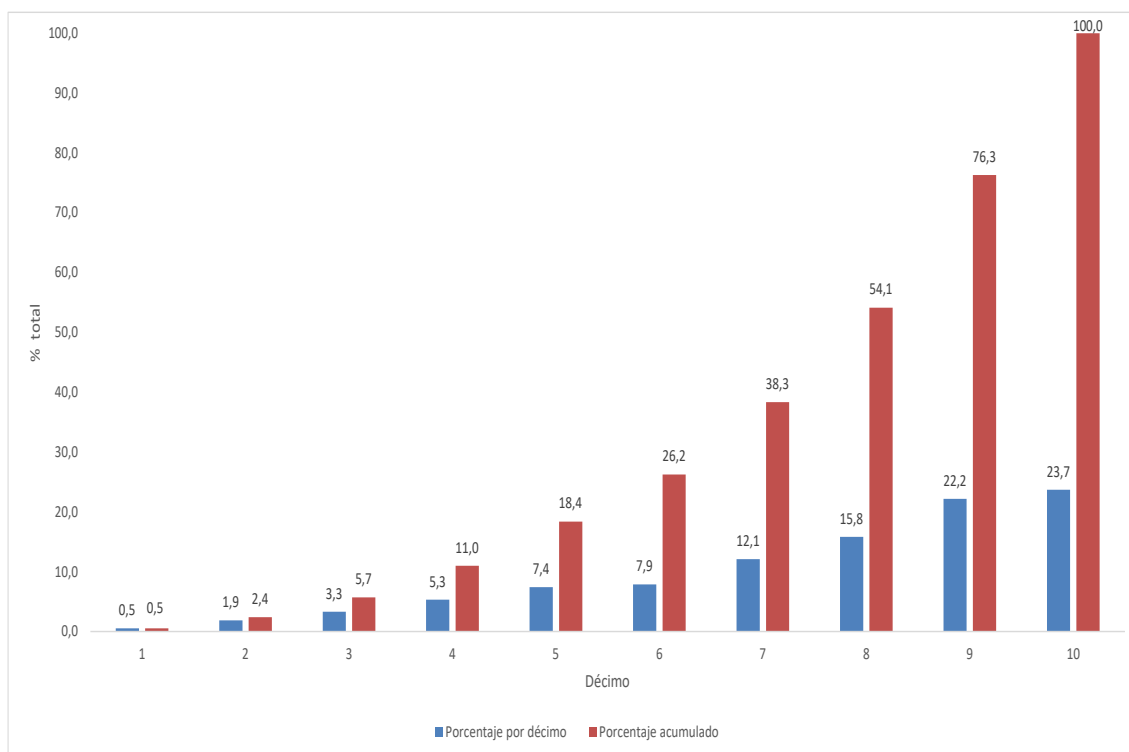


Fuente: elaboración en base a microdatos de la PNAD Anual Continuo 2019 - IBGE

El análisis de la distribución del MEI por decil de ingreso per cápita del hogar refuerza el diagnóstico de que el programa no está atendiendo, en su mayoría, a los trabajadores que se encuentran entre los más pobres del país, pero de manera errónea, termina beneficiando, en la mayoría, personas que se encuentran entre el 50% más rico y no entre el 50% más pobre.

Utilizando, nuevamente, el grupo de trabajadores autónomos con cotizaciones a la seguridad social y registrados en el CNPJ como proxy del MEI, por la PNAD Continua Anual 2019, se puede estimar que solo el 18,4% de los contribuyentes del MEI se encontraban entre el 50% más pobre del país de la población brasileña, considerando el ingreso familiar per cápita (Gráfico 6.7). Por el contrario, el 81,6% de los contribuyentes MEI estaría entre el 50% más rico de la población, con el 61,7% entre el 30% más rico.

Gráfico 6.7 - Estimación de la distribución de MEI por décimos de ingreso familiar per cápita - Brasil - 2019



Fuente: elaboración en base a microdatos de la PNAD Anual Continuo IBGE 2019 - 1a visita – Costanzi y Sidone (2022)

Además de los problemas de focalización, también existen varios datos que refuerzan el problema de la migración y la no formalización de los trabajadores que se encontraban permanente y estructuralmente en el sector informal. Un hecho que favorece el diagnóstico de un alto grado de migración al MEI de otro tipo de asegurados, que ya contribuía al RGPS, es la composición de los denominados cotizantes individuales al RGPS. En 2006, el 100% de los contribuyentes individuales se denominó plan completo, que tiene una tasa de contribución del 20% sobre la remuneración del contribuyente. A partir de 2007 se creó el plan simplificado (con una tasa del 11% sobre el salario mínimo) y el MEI. En 2019, la participación del plan completo, con la tasa más alta, había caído a menos de la mitad del total y con un nivel inferior al registrado en 2006 (Tabla 6.9). Por otro lado, en 2019, el MEI ya representaba más de 1/3 de los contribuyentes individuales, con una participación creciente a lo largo del tiempo (Tabla 6.9). Entre 2014 y 2019, el número total de contribuyentes individuales con al menos una contribución al año en el plan completo (con una tasa del 20%) se redujo, en términos absolutos, en alrededor del 16,4% (tabla 6.9).

Tabla 6.9 – Composición de Contribuyentes Individuales del RGPS2007 y 2019

Tipo de contribuyentes individuales	Con al menos una aportación al año			
	Cantidad en 2006	En% del total en 2006	Cantidad en 2019	En% del total en 2019
Plan Completo	7.843.645	100	7.011.095	47,9
Plan Simplificado	0	0	2.197.889	15,0
MEI	0	0	5.429.304	37,1
Tipo de contribuyentes individuales	Número promedio mensual de contribuyentes			
	Cantidad en 2006	En% del total en 2006	Cantidad en 2019	En% del total en 2019
Plan Completo	5.145.397	100	4.958.291	47,5
Plan Simplificado	0	0	1.657.673	15,9
MEI	0	0	3.820.127	36,6

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaría de Seguridad Social.

Otro punto que merece ser destacado es la creciente participación del MEI en el total de contribuyentes del RGPS. El MEI comenzó a funcionar de manera efectiva en 2009. Entre 2009 y 2019, el número total de contribuyentes MEI, con al menos un aporte en el año, creció a una tasa promedio anual de 62,6% anual, frente a un promedio de contribuyentes individuales RGPS de 2,2% anual en el mismo período. Al considerar el número promedio mensual de contribuyentes, el MEI registró un incremento promedio anual de 81,9% p.a. entre 2009 y 2019, nuevamente muy superior a lo observado para el conjunto del RGPS (2,59% anual).

Obviamente, la baja base de comparación del MEI ayuda a explicar esta enorme diferencia, pero deben destacarse dos puntos:

a) Incluso en años más recientes, hay una marcada diferencia y el ritmo de matrícula en el MEI muestra una aceleración en los años 2019, 2020 y 2021 - en 2019, por ejemplo, los contribuyentes con al menos un aporte al RGPS crecieron 1.6%, pero en el caso de MEI, el aumento fue del 18,3% (Tabla 6.10);

b) En el caso de los contribuyentes con al menos una contribución al año, la participación del MEI con respecto al total aumentó de 0.08% en 2009 a 7.81% en 2019 (gráfico 37). En el caso del promedio mensual de contribuyentes, la participación del MEI en el total de RGPS creció del 0.02% al 7.21% entre 2009 y 2019. Claramente, el MEI comenzó a tener una escala relevante en el total de contribuyentes del RGPS. Actualmente, por lo tanto, casi 1 de cada contribuyente de RGPS es MEI. Las otras 9 y futuras generaciones deberán pagar los subsidios otorgados a los beneficiarios del MEI (Tabla 6.10).

c) Este relevante aumento de cotizantes al MEI se produjo sin mayor ganancia estructural en términos de cobertura de la seguridad social o incluso del porcentaje de trabajadores autónomos con cotizaciones a la seguridad social, lo que refuerza la tesis de la migración más que de la formalización.

Tabla 6.10 – Contribuyentes Individuales RGPS y MEI

Año	Con al menos una aportación al año			Número promedio mensual de contribuyentes		
	Contribuyentes RGPS	Contribuyentes MEI	% MEI	Contribuyentes RGPS	Contribuyentes MEI	% MEI
2009	55.877.835	41.922	0,08	41.045.142	9.631	0,02
2010	60.197.924	557.540	0,93	44.406.673	249.756	0,56
2011	64.109.870	995.289	1,55	47.725.150	581.349	1,22
2012	67.246.063	1.523.131	2,27	50.907.423	1.013.842	1,99
2013	69.837.123	2.161.113	3,09	52.688.194	1.515.242	2,88
2014	71.339.903	2.854.889	4,00	54.663.705	1.995.951	3,65
2015	69.635.082	3.395.337	4,88	53.604.092	2.371.683	4,42
2016	66.652.055	3.469.590	5,21	51.844.313	2.513.796	4,85
2017	65.232.942	3.931.352	6,03	51.026.116	2.838.293	5,56
2018	68.374.819	4.590.257	6,71	51.791.569	3.329.651	6,43
2019	69.481.633	5.429.304	7,81	52.988.642	3.820.127	7,21
Variación acumulada 2019/2009 en %	24,3%	12.851 %		29,10 %	39.564,56 %	
Variación promedia anual 2019/2009 en %a.a.	2,2 %	62,6 %		2,59 %	81,9 %	

Fuente: Elaboración a partir de datos de la Secretaría de Previdencia – Ministério de Economia – Brasil

Cabe señalar que el volumen de trabajadores inscritos en el MEI es muy superior al de los realmente cotizantes. El incumplimiento siempre ha sido muy alto, llegando al 50% en muchos momentos (Tabla 6.11).

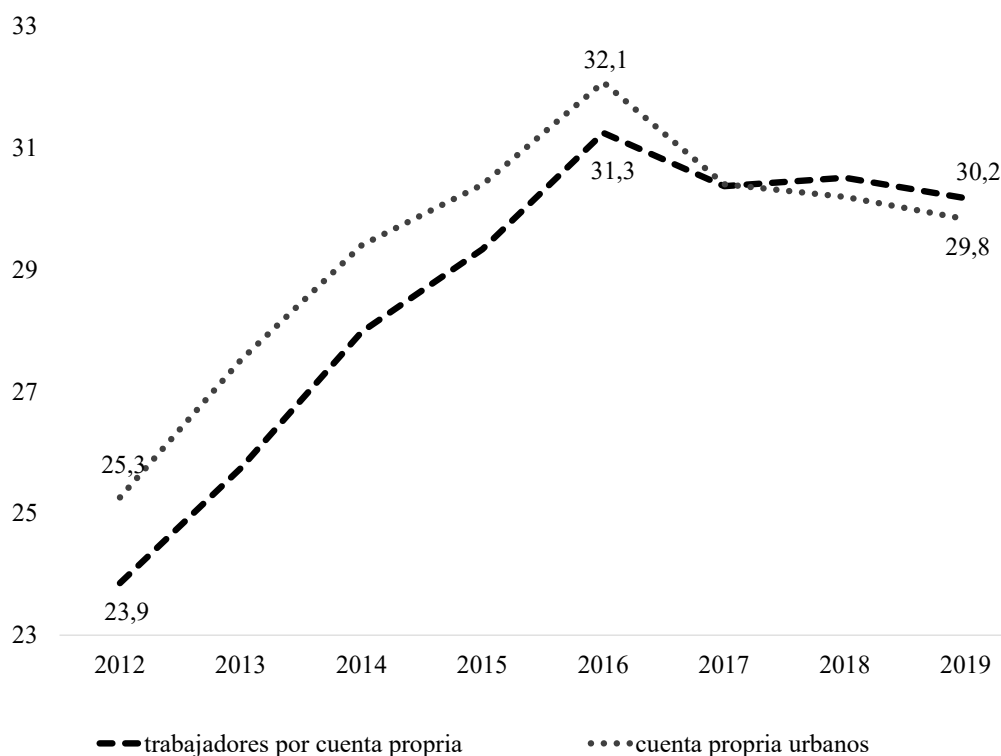
Tabla 6.11 – Número de MEIs inscritos

AÑO	Estoque de MEIs Inscritos en diciembre de cada año (1)	Variación Anual de MEIs inscritos (1)	Número Medio Mensual de MEIs con contribución a la seguridad social (2)	Variación Anual (2)	Número de MEIs por lo menos una contribución al año (3)	Variación Anual (3)
2009	44.188		9.631		41.922	
2010	771.715	727.527	249.756	240.125	557.540	515.618
2011	1.656.953	885.238	581.349	331.593	995.289	437.749
2012	2.665.605	1.008.652	1.013.842	432.493	1.523.131	527.842
2013	3.659.781	994.176	1.515.242	501.401	2.161.113	637.982
2014	4.653.080	993.299	1.995.951	480.709	2.854.889	693.776
2015	5.680.614	1.027.534	2.371.683	375.732	3.395.337	540.448
2016	6.649.896	969.282	2.513.796	142.113	3.469.590	74.253
2017	7.509.837	859.941	2.838.293	324.497	3.931.352	461.762
2018	7.739.452	229.615	3.329.651	491.358	4.590.257	658.905
2019	9.430.438	1.690.986	3.820.127	490.476	5.429.304	839.047
2020	11.316.853	1.886.415	n.d.	n.d.	41.922	515.618

Fuente: *Receita Federal*, ww.portaldoempreendedor.gov.br e *Anuário Estatístico da Previdência Social* (varios años).

Otro aspecto a tener en cuenta es que la política tenía entre sus justificaciones la necesidad de incrementar el bajo nivel de cotización a la seguridad social entre los trabajadores autónomos. En la práctica, sin embargo, los indicadores no muestran ninguna mejora significativa en la cotización al sistema de pensiones para los trabajadores por cuenta propia, ya que incluso hay una tendencia de retroceso en años más recientes o en el período de 2017 a 2019, en años en los que hubo un fuerte aumento en el MEI (Gráfico 6.8).

Gráfico 6.8 – Porcentaje de trabajadores autónomos que cotizan al sistema de pensiones



Fuente: Elaboración a partir de microdatos de laPNAD Continua Anual 2012-2019 (Costanzi y Sidone 2022).

Para hacer una estimación de los impactos de medio y largo plazo en las cuentas de RGPS, se consideraron los trabajadores que tenían al menos un aporte como MEI en 2018, de 18 a 64 años para los hombres y de 18 a 61 años para las mujeres. En este sentido, la valoración es similar a una valoración actuarial masiva cerrada, es decir, restringida a la proyección de los flujos de recaudación con cotizaciones a la seguridad social y gasto en prestaciones de aquellos individuos registrados como MEI en 2018. La evolución de la cantidad de estos MEI a lo largo del tiempo se estimó a partir de las probabilidades de muerte obtenidas de las tablas de mortalidad de la población brasileña en 2019 (por género) del IBGE. La proyección de los flujos de recaudación anual es simplemente el producto del número de cotizantes al MEI en cada año, multiplicado por doce cotizaciones mensuales equivalentes al 5% del salario mínimo estimado para el año corriente.

En cuanto a la proyección de los flujos de gasto, se destaca que solo se estiman los beneficios por jubilación por edad, con concesiones a partir de los 65 años, para los

hombres, y los 62, para las mujeres, según las nuevas reglas permanente de elegibilidad establecidas por la Enmienda Constitucional nº 103/2019, después de la entrada en vigor de las reglas de transición. De esta forma, se asume implícitamente que los individuos han cumplido todas las necesidades necesarias para la jubilación por edad cuando alcanzan las respectivas edades mínimas. En este sentido, al llegar a la edad mínima de acceso, estos individuos pasan de la condición de cotizantes a beneficiarios. Finalmente, la proyección de los flujos de gasto anual consiste en el producto del número de beneficiarios (jubilados) en cada año, multiplicado por 13 pagos mensuales iguales al piso de seguridad social (salario mínimo) estimado para el año.

Las proyecciones fiscales para diferentes horizontes temporales, a partir del año 2021, se presentan en la tabla 6.12, escenario en el que se adoptó la hipótesis de ausencia de crecimiento real del salario mínimo. Se observa que el gasto total ya supera el monto recaudado en los primeros 10 años (déficit de R\$ 39 mil millones), y alcanza un déficit acumulado de R\$ 186,8 mil millones, R\$ 437,0 mil millones, R\$ 728,8 mil millones, y R\$ 1,07 billones, en 20, 30, 40 y 75 años, respectivamente. Finalmente, se observa que el resultado actuarial estimado para los MEIs totaliza un déficit de R\$ 435,7 mil millones (Tabla 5.23), a valor presente, con una tasa de descuento del 3% anual. Este valor equivale al 5,9 % del PIB brasileño en el año 2020. Cabe destacar que estos valores se estimaron asumiendo un salario mínimo con un valor real constante en el tiempo, lo que claramente no es una hipótesis aceptable en el largo plazo. Y, desde el punto de vista de impactos de medio y largo plazo o incluso actuariales, los incrementos en el valor real del salario mínimo generan aún más impactos negativos del MEI en las cuentas del RGPS.

Tabla 6.12 - Evaluación de los impactos fiscales del MEI a medio y largo plazo en las cuentas del RGPS (en R \$ Mil millones en 2021)

Ítem	10 años 2021- 2030	210 años 2021- 2040	310 años 2021- 2050	40 años 2021- 2060	75 años 2021- 2095	Actuarial*
1 – Ingresos totales	25,0	43,0	52,8	55,4	55,5	39,9
Hombres	12,8	22,2	27,6	29,3	29,3	20,8
Mujeres	12,2	20,8	25,2	26,1	26,1	19,0
2 - Gasto total en beneficios	64,0	229,8	489,8	784,2	1.123,2	475,6
Hombres	26,1	94,7	200,9	322,7	460,7	195,6
Mujeres	37,9	135,1	288,9	461,5	662,6	280,0
3 - Resultado	-39,0	-186,8	-437,0	-728,8	-1.067,8	-435,7
Hombres	-13,3	-72,5	-173,3	-293,4	-431,3	-174,7
Mujeres	-25,7	-114,3	-263,7	-435,4	-636,4	-261,0

Fuente: Elaboración del autor - valor presente con una tasa de interés del 3% anual. Costanzi y Sidone (2022)

El análisis del caso brasileño de MEI muestra que, en un entorno de tendencia precaria en el mercado laboral y debilitamiento del financiamiento de la seguridad social, debido a las nuevas tecnologías, plataformas digitales y trabajadores que prestan servicios de manera altamente desregulada, iniciativas como MEI tienden para agravar aún más estas tendencias precarias. Si bien algunos países tienden a avanzar en la regulación de estas nuevas formas de trabajo para atenuar las tendencias de precariedad en el mercado laboral y debilitamiento del financiamiento de la seguridad social, Brasil, con una reforma laboral que flexibilizó el mercado, incluyendo la subcontratación en actividades centrales, e iniciativas que, en el discurso, apuntan a reducir la informalidad, terminan trasladando a los trabajadores en una relación laboral con un mayor nivel de protección y un mayor nivel de cotización a las pensiones, a segmentos sin protección laboral y con menor cotización a las pensiones. Con estas políticas, no solo no se frena la tendencia a la

precariedad y debilitamiento del financiamiento, sino que, en realidad, estas tendencias se están fortaleciendo aún más.

Además del caso MEI, también vale la pena agregar el análisis de la regulación de los denominados conductores de aplicativos en Brasil, que, aunque son recientes, ya señalan el camino hacia un mayor nivel de desregulación del mercado laboral. El decreto N ° 9.792 del 14 de mayo de 2019, que reglamentó la situación de estos trabajadores. De acuerdo con este decreto, se estableció como cotizante individual al Régimen General de Pensiones el llamado conductor de transporte de pasajeros particular individual, es decir, como si fuera un trabajador autónomo y no como un empleado de las plataformas digitales. De acuerdo con este decreto, corresponde exclusivamente a los Municipios y al Distrito Federal regular y fiscalizar el servicio de transporte privado remunerado individual de pasajeros, además del registro del conductor como cotizante individual / autónomo. La inscripción como asegurado individual cotizante será realizada directamente por el conductor de transporte de pasajeros privado individual remunerado, preferentemente a través de los canales electrónicos del INSS. El conductor puede optar por registrarse como MEI, siempre que cumpla con los requisitos mencionados en el art. 18-A de la Ley Complementaria No. 123, de 14 de diciembre de 2006, es decir, tiene una facturación de hasta R\$ 81 mil/año. La constancia del registro con las empresas encargadas de las aplicaciones u otras plataformas digitales para el transporte individual remunerado de pasajeros es responsabilidad del conductor. El conductor individual del transporte de viajeros privado cobrará su cotización al sistema de pensiones por iniciativa propia.

Claramente, la regulación de esta prestación de servicios tenía como objetivo caracterizar a estos trabajadores como autónomos y evitar, en la medida de lo posible, cualquier trámite que pudiera vislumbrar su caracterización como empleados de plataformas digitales. Incluso abrió la posibilidad de que estos trabajadores digitales se inscriban como MEI, con un aporte altamente subsidiado, lo que no garantiza recursos suficientes para el futuro financiamiento del sistema de pensiones. Se trata de una desregulación del mercado laboral que tiende a debilitar, a medio y largo plazo, el financiamiento del sistema de pensiones en Brasil, cuyo gasto tiende a crecer en % del PIB, debido al envejecimiento de la población y en un escenario alto endeudamiento, alta carga tributaria y escaso espacio fiscal, agravado por la crisis generada por la pandemia de COVID.

En cuanto a las nuevas formas de trabajo, la experiencia brasileña muestra que, bajo el pretexto de reducir la informalidad, se crearon nuevas formas más precarias, como el MEI, que se discutirán más adelante, que no lograron tener efectos a gran escala sobre la informalidad y están trayendo más precariedad al mercado formal y financiamiento precario del sistema de pensiones del RGPS.

Además del MEI, también vale la pena señalar que, en el caso brasileño, hubo una reforma laboral en 2017 que amplió las posibilidades de subcontratación y creó nuevas formas de trabajo más precarias, como el llamado trabajo o trabajador intermitente. Además de la cifra del MEI, también vale la pena señalar que, en el caso brasileño, hubo una reforma laboral en 2017 que amplió las posibilidades de subcontratación y creó nuevas formas de trabajo más precarias, como el llamado trabajo intermitente. De hecho, la reforma laboral introdujo varias innovaciones en el ámbito de la legislación laboral brasileña, siendo posiblemente la estandarización del trabajo intermitente una de las más controvertidas. Al tratar el tema, la Ley N ° 13.467/2017 cambió la redacción del caput del artículo 443, introdujo el §3 en el artículo, que trajo el concepto de la categoría de trabajo intermitente y también creó el artículo 452-A, todas las disposiciones de la Consolidación de las Leyes del Trabajo - CLT. En la nueva legislación se definió el contrato de trabajo intermitente como aquel en el que la prestación de servicios, con subordinación, no es continua, ocurriendo con periodos alternos de prestación del servicio e inactividad, determinados en horas, días o meses, independientemente del tipo de actividad del trabajador y del empresario, salvo los aeronautas, que se rigen por su propia legislación.

El contrato de trabajo intermitente debe celebrarse por escrito y debe contener expresamente el valor de la hora de trabajo, que no puede ser menor que el valor horario del salario mínimo o que se deba a otros empleados del establecimiento que desempeñen la misma función en un contrato intermitente o no. El empleador llamará, por cualquier medio de comunicación efectivo, para la prestación de servicios, informando cuál será el viaje, con al menos tres días naturales de antelación. Una vez recibida la llamada, el empleado dispondrá de un plazo de un día hábil para responder a la llamada, asumiendo, con el silencio, la negativa. El rechazo de la oferta no quita la subordinación a los efectos del contrato de trabajo intermitente. Acepta la oferta para asistir a la obra, la parte que incumpla, sin justa causa, pagará a la otra parte, dentro de los treinta días, una multa del 50% (cincuenta por ciento) de la remuneración que le correspondería, permitiendo una compensación dentro del mismo período. El período de inactividad no se considerará

tiempo disponible para el empleador y el trabajador podrá prestar servicios a otros contratistas. Al final de cada período de servicio, el empleado recibirá el pago inmediato de las siguientes cuotas: remuneración, vacaciones proporcionales con un aumento de un tercio, decimotercer salario proporcional, descanso semanal pagado y adicionales legales. El empleador pagará la cotización a la seguridad social y depositará el Fondo de Compensación Laboral, de acuerdo con la ley, en base a los montos pagados en el período mensual y proporcionará al trabajador prueba del cumplimiento de estas obligaciones.

El contrato de trabajo intermitente es del tipo “zero hour contracts” o “contratos de cero horas”. En estos contratos, como explica su propia nomenclatura, no hay garantía de un número mínimo de horas a trabajar. Los trabajadores se solicitan en función de la demanda del servicio, por lo que este modelo de contrato es o debe utilizarse en sectores donde las demandas de servicios son variables. Por lo tanto, en general, no hay garantía de prestación de servicios ni de recepción de salario.

Manzano y Krein (2020) analizó el impacto de la pandemia en el trabajo de los conductores y repartidores que utilizan aplicaciones en Brasil. Según estos autores, a partir de 2015, con la crisis económica, el desempleo se duplicó y se mantuvo en un nivel superior al 11%, la subutilización de la fuerza laboral alcanzó 1/4 de la población activa y hubo una proliferación en el número de trabajadores en ocupaciones precarias. En este contexto, en los últimos años han surgido dos ocupaciones como expresiones dramáticas del nuevo metabolismo del mercado laboral: los conductores y los repartidores de aplicaciones. Empresas como Uber, Cabify, 99, iFood, Rappi, Loggi, entre otras, se presentan como empresas de tecnología que ofrecen sistemas de conexión entre entidades económicas independientes, ya sea entre conductores y pasajeros o entre establecimientos, repartidores y consumidores. Según la posición de las empresas, si bien afirman que los trabajadores ofrecen sus servicios de manera autónoma y voluntaria, también tratan de cumplir con las responsabilidades inherentes a las actividades capitalistas, tanto en lo que se refiere a los costos de adquisición de los medios de producción como a los costos operativos, así como en cuanto al reconocimiento de derechos, garantías y condiciones mínimas de trabajo. Sostienen que las plataformas digitales transforman una relación de trabajo (en la que el trabajador ocupa siempre una posición de subordinación y en condición de hipoacusia) en una falsa operación comercial, transfiriendo el riesgo capitalista (que, en definitiva, sirve como justificación ética para la ganancia) para el agente no capitalista, es decir, el trabajador que no puede soportar los riesgos económicos de las empresas.

Según un análisis de Manzano y Kerin (2020), el número total de conductores de motocicletas en Brasil habría crecido de 500 mil en 2012 a alrededor de 730 mil en 2020 (un aumento del 45,8%). Los conductores de automóviles y taxis saltaron, en el mismo período, de alrededor de 1,5 millones a 2 millones (aumento del 35,1%). En general, estos trabajadores tenían un alto nivel de informalidad, horas de trabajo por encima del promedio y salarios por debajo del promedio del mercado de trabajo. La informalidad entre los conductores de motocicletas, en el primer trimestre de 2020, alcanzó el 71,8% y, entre los conductores de automóviles, alcanzó el nivel del 59,5%. También en el primer trimestre de 2020, mientras que, para el promedio del mercado laboral, la carga de trabajo semanal fue de 39,1 horas, para los conductores de motocicletas y automóviles, la carga de trabajo semanal aumentó a, respectivamente, a 42,5 y 43,7 horas. Por tanto, la retribución de los conductores de automóviles fue del 84% y la de los conductores de motocicletas fue del 51,6% de la media del mercado laboral en su conjunto en el primer trimestre de 2020. Según Manzano y Kerin (2020), se pudo notar el predominio de hombres, negros y jóvenes entre los repartidores y de hombres, negros y ancianos. Estas personas trabajan más horas que la media del total de ocupados y tienen ingresos más bajos, en algunos casos con ingresos medios muy cercanos al salario mínimo. Además, a pesar de la mayoría de los repartidores se ubican en grupos de edad menos vulnerables al Covid-19, son estos trabajadores los que se destacan entre los ocupados como los que presentaban más síntomas que pudieran estar relacionados con el Covid-19, y al mismo tiempo, eran los menos alejados del trabajo, ya sea por motivos de salud, cuarentena o cualquier otro motivo.

En los años posteriores a la crisis económica provocada por la política de austeridad, con la radicalización de la agenda neoliberal y la implementación de la reforma laboral, el número de conductores de motocicletas y automóviles, taxis y camionetas creció significativamente (aproximadamente el 40%), así como la tasa de informalidad entre ellos aumentó. Finalmente, cabe destacar la concomitante reducción del valor real de los ingresos promedio de estos profesionales, que ya eran extremadamente bajos en comparación con otras ocupaciones en el país y que se mantienen por debajo del valor promedio que recibían hace ocho años.

6.4 Gran volumen de accidentes laborales y de rehabilitación precaria

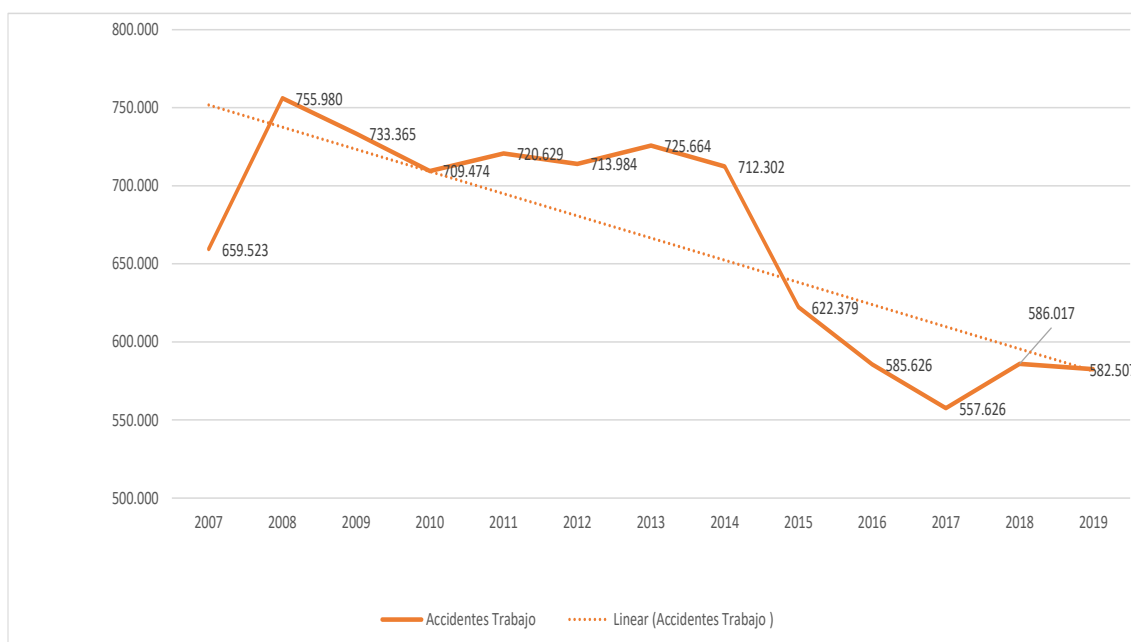
Brasil es un país marcado por un alto volumen de accidentes laborales. En el período más reciente, el país ha venido experimentando una tendencia de reducción de los accidentes laborales. En el período 2007 a 2019 se registraron aproximadamente 8,7 millones de accidentes laborales (Tabla 5.24). Estos accidentes no necesariamente generaron prestaciones accidentales en el sistema de pensiones, ni fueron necesariamente graves, pero, en todo caso, se trata de un alto volumen de accidentes laborales. En promedio, de 2007 a 2019, hubo 667 mil accidentes laborales por año. En el período de 2014 a 2019 se observó una tendencia a la reducción de la siniestralidad laboral, habiendo sido el volumen en 2019 un 19,8 % inferior al registrado en 2013 (Tabla 6.13 y Gráfico 6.9).

Tabla 6.13 Accidentes de Trabajo en Brasil 2007 a 2019

Año	Accidentes de trabajo	Típico	Trajecto	Enfermedades profesionales	Sin CAT
2007	659.523	417.036	79.005	22.374	141.108
2008	755.980	441.925	88.742	20.356	204.957
2009	733.365	424.498	90.180	19.570	199.117
2010	709.474	417.295	95.321	17.177	179.681
2011	720.629	426.153	100.897	16.839	176.740
2012	713.984	426.284	103.040	16.898	167.762
2013	725.664	434.339	112.183	17.182	161.960
2014	712.302	430.454	116.230	17.599	148.019
2015	622.379	385.646	106.721	15.386	114.626
2016	585.626	355.560	108.552	13.927	107.587
2017	557.626	341.700	101.156	10.983	103.787
2018	586.017	363.314	108.082	10.597	104.024
2019	582.507	374.545	102.213	9.352	96.397
total	8.665.076	5.238.749	1.312.322	208.240	1.905.765

Fuente: Ministério da Economia – Brasil - Anuario estadístico de accidentes de trabajo - varios años

Gráfico 6.9 Accidentes de Trabajo en Brasil 2007 a 2019



Fuente: Secretaría de Pensiones – Brasil - Anuario estadístico de accidentes de trabajo - varios años

Una política que puede ayudar a explicar esta tendencia a la baja en la reducción de accidentes laborales puede ser el llamado factor de prevención de accidentes (FAP), que se creó mediante Ley 10.666, de 8 de mayo de 2003. Antes del FAP, la financiación de las jubilaciones especiales y prestaciones otorgadas por incapacidad laboral derivada de accidentes de trabajo se realizaba exclusivamente mediante un porcentaje de la remuneración total pagada o acreditada a los asalariados asegurados y trabajadores independientes, siendo:

- a) 1% (uno por ciento) para empresas en las que se considera que el riesgo de accidentes laborales es leve;
- b) 2% (dos por ciento) para empresas cuya actividad principal se considere de riesgo medio;
- c) 3% (tres por ciento) para empresas cuya actividad primordial se considere de riesgo grave.

Por tanto, empresas de un mismo sector económico pagan la misma tarifa, aunque con incidencias de accidentes laborales muy diferentes. Según lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 10.666, del 8 de mayo de 2003, la tasa de contribución del uno, dos o tres por

ciento, destinada a financiar la prestación especial de jubilación o las otorgadas por el grado de incidencia de incapacidad laboral derivada de los riesgos ambientales del trabajo, podrá ser reducido hasta en un cincuenta por ciento, o incrementado hasta en un cien por ciento, según lo disponga el reglamento, debido al desempeño de la empresa en relación con la respectiva actividad económica.

El Factor de Prevención de Accidentes - FAP, calculado desde 2009 y aplicado desde 2010, surge de una política pública orientada a mejorar el clima laboral mediante la reducción de la accidentalidad de las empresas. Es un sistema de bonificación o recargo para el Seguro de Accidentes de Trabajo - SAT, individualizada para cada empresa / establecimiento, según su desempeño en la frecuencia, gravedad y costos previsionales de los accidentes y enfermedades sufridos por sus trabajadores, comparando estos indicadores entre las empresas de la misma actividad económica. Cabe señalar que la FAP solo se aplica a las empresas gravadas en nómina, no gravando a empresas gravadas SIMPLES (régimen fiscal especial para micro y pequeñas empresas) o asociaciones deportivas que mantienen clubes de fútbol profesional, entre otras.

El objetivo de la FAP era precisamente fomentar la prevención de accidentes laborales, premiando a las empresas o establecimientos que consiguen reducir estos accidentes. Sin embargo, por supuesto, existe el riesgo de que no se denuncien los accidentes laborales, pero, en cualquier caso, el paso fue en la dirección correcta para intentar fomentar la prevención de accidentes laborales. Quizás la mayor necesidad para mejorar la FAP sea precisamente el hecho de que no se aplica lo mismo a las micro y pequeñas empresas bajo el régimen especial denominado SIMPLES, que normalmente pagan el aporte en la facturación y no en la nómina. Por tanto, esta importante política acaba por no servir de estímulo a la prevención de accidentes laborales para un gran número de empresas / establecimientos.

Sin embargo, a pesar de la reducción de los accidentes laborales en los últimos años, Brasil todavía presenta una alta tasa de accidentes en las comparaciones internacionales. Teniendo en cuenta los datos de 73 países⁵⁰, Brasil se ubicó en el puesto 18 en términos del nivel más alto de accidentes de trabajo (ver Tabla 13A en el anexo). En 2019, Brasil registró 1.392 lesiones ocupacionales no mortales por cada 100.000

⁵⁰ Fuente: iloestat <<https://iloestat.ilo.org/es/topics/safety-and-health-at-work/>> e AEAT

trabajadores. Sin embargo, cabe señalar que las comparaciones internacionales son bastante complejas y difíciles de realizar.

Otro avance importante en la legislación sobre accidentes de trabajo o en el reconocimiento de las prestaciones otorgadas como accidentes de trabajo fue la institución del denominado Nexo Técnico Epidemiológico de Pensiones (NTEP), que es una metodología que tiene como objetivo identificar qué enfermedades y accidentes están relacionados con el ejercicio de una determinada actividad profesional. Con NTEP, cuando el trabajador adquiere una enfermedad íntegramente relacionada con la actividad profesional, se califica el accidente de trabajo. En los casos en que exista una relación estadística entre la enfermedad o lesión y el sector de actividad económica del trabajador, el vínculo epidemiológico determinará automáticamente que se trata de una prestación por accidente y no de una prestación normal de la seguridad social. Con la adopción de esta metodología, es la empresa la que debe acreditar que las enfermedades y accidentes de trabajo no fueron causados por la actividad realizada por el trabajador, es decir, la carga de la prueba ahora recae en el empresario y ya no en el trabajador. Hasta la entrada en vigor del NTEP, al sufrir un accidente o contraer una enfermedad, el INSS o el trabajador eran responsables de acreditar que el daño había sido causado por la actividad entonces realizada. NTEP fue creado por cambio en la Ley 8.213. El artículo 21-A de la Ley núm. 8.213 / 1991 establece que: “El peritaje médico del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) considerará la naturaleza accidental de la discapacidad cuando encuentre la ocurrencia de un vínculo técnico epidemiológico entre el trabajo y la lesión, resultante de la relación entre la actividad de la empresa o el empleado doméstico y la entidad motivadora mórbida de la discapacidad enumerada en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), de acuerdo con el reglamento. El peritaje médico del INSS no aplicará lo dispuesto en este artículo cuando se demuestre la inexistencia del enlace mencionado. La empresa o el empleador doméstico podrán solicitar la no aplicación del vínculo técnico epidemiológico, cuya decisión podrá ser apelada, con efecto suspensivo, por la empresa, el empleador doméstico o el asegurado ante el Consejo de Recursos de la Seguridad Social.

Del dispositivo legal sacamos algunas conclusiones relevantes:

- La persona que caracteriza el carácter accidental de la prestación siniestral es el Perito Médico en el acto en el que se evalúa al asegurado, quien no podrá aplicarlo cuando se verifique la inexistencia de NTEP (reversión de la carga de la prueba). Así, en la valoración pericial, el Experto Médico del INSS considera que existen argumentos

técnicos, a la luz del conocimiento científico actual suficiente para desmentir la presunción de nexo señalada por el exceso de riesgo epidemiológico en el caso bajo análisis, pudiendo concluir que existe sin relación causal, debiendo dejar constancia de los fundamentos técnicos de su decisión. El desacuerdo con NTEP, en este caso específico, es parte de los deberes del Experto Médico del INSS, quien puede desconectarlo del entorno laboral;

- La relación entre la actividad de la empresa y la entidad mórbida que causa la discapacidad enumerada en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) se enumera en la Lista C del anexo II del Decreto n. 3.048 / 1999 (con redacción dada por Decreto No. 6.042, de 2007);

- El empleador puede solicitar la no aplicación del nexo (impugnación) y, si el perito médico mantiene el nexo, el empleador puede apelar con efecto suspensivo ante la Junta de Apelaciones del Seguro Social, que juzgará la apelación en hasta dos instancias.

Por tanto, el Perito Médico tiene total libertad para confirmar o rechazar la incidencia del NTEP, debiendo únicamente motivar el acto de negación, y está garantizando a la empresa el pleno ejercicio del sistema adversario y la plena defensa. El método NTEP también fue aprobado políticamente por la sociedad, pues se mantiene vigente la Resolución del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS) 1.236 /2004 respecto al NTEP, siendo objeto de mejora mediante la Resolución CNPS 1.269 /2006. Las resoluciones fueron aprobadas por consenso en una instancia cuatripartita, con representación de trabajadores, empleadores, jubilados y gobierno. Asimismo, a partir de un intenso debate público se elaboró la Lista "C" del Anexo II del Decreto 3.048 / 1999 (redacción dada por el Decreto No. 6.042 / 2007), ahora vigente.

Por lo tanto, el NTEP es una herramienta a disposición de los expertos médicos del INSS para ayudar en la identificación de casos clasificados como accidentes laborales. Esta herramienta dejó claro, desde el inicio de su aplicación, el gran número de accidentes laborales infrareportados, ya que, a partir de 2007, año de su implantación, la concesión de prestaciones por enfermedad derivadas de accidentes y enfermedades en el trabajo mostró un importante crecimiento, ya que se observa en la siguiente Tabla 5.25. que las prestaciones por enfermedad derivadas de accidentes de trabajo saltaron de un promedio del 6% de las prestaciones otorgadas en 2006 al 16% en 2008 (Gráfico 5.23), lo que demuestra el aumento relevante de notificaciones posteriores al NTEP, lo que refuerza la importancia del NTEP para la identificación de accidentes, una tarea de suma importancia para la efectividad de las políticas de promoción y protección de la salud de los

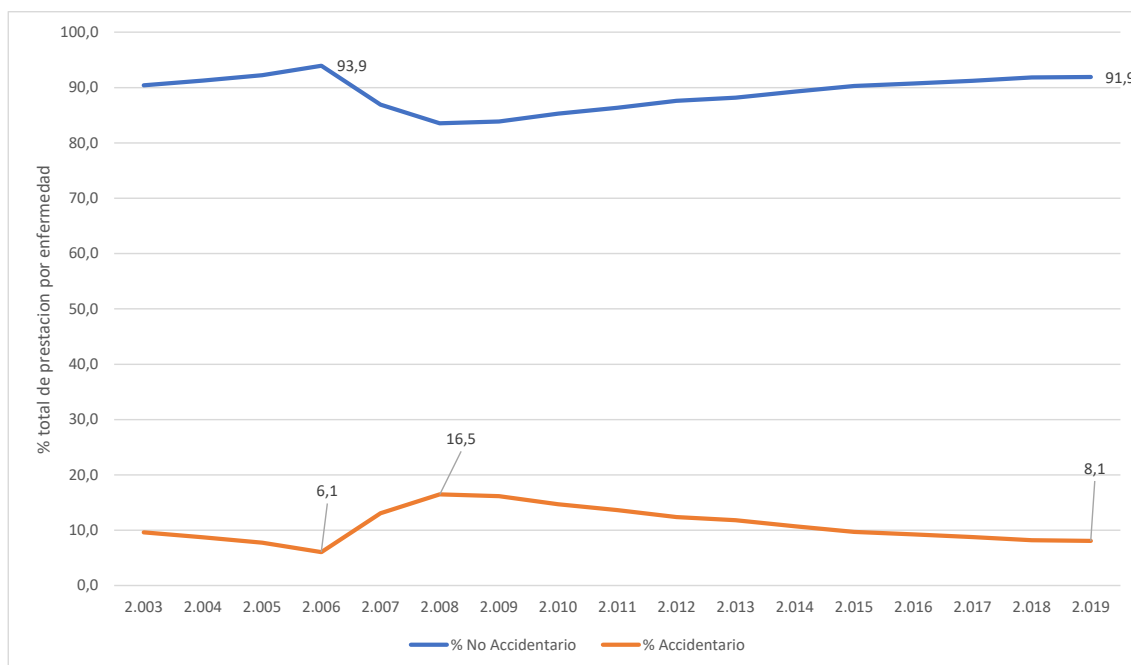
trabajadores. Sin embargo, en los últimos años se ha comprobado que la relación entre cuotas por enfermedad por accidente y no accidental está volviendo al escenario pre-NTEP, algo por lo que conviene analizar con detenimiento las causas de esta reversión (Gráfico 6.10), aunque los últimos años se han caracterizado por una reducción de la siniestralidad laboral. Es importante destacar que la clasificación como consecuencia de un accidente de trabajo es importante para el trabajador, ya que le garantiza estabilidad en el trabajo durante los 12 meses posteriores a su regreso de la prestación por enfermedad accidental. Si la prestación se clasifica como no accidental, esta estabilidad no está garantizada, por lo que esta clasificación acaba politizándose entre trabajadores y empresarios/empleadores. La legislación prevé, a través del artículo 118 de la Ley nº 8.213 / 91, la estabilidad del trabajador asegurado que sufrió un accidente de trabajo, por un período de 12 meses a partir de la terminación de la prestación por accidente.

Tabla 6.14 - Prestación por enfermedad de RGPS por causa: previsional/no accidental y por accidente de trabajo

Año	Previsional / No Accidental	Accidente de Trabajo
2005	1.865.942	156.903
2006	2.194.506	141.669
2007	1.831.720	275.734
2008	1.811.691	357.201
2009	1.717.526	330.899
2010	1.904.728	328.738
2011	2.026.632	320.287
2012	2.161.891	305.974
2013	2.276.544	304.867
2014	2.331.520	280.513
2015	1.831.311	197.282
2016	2.194.064	224.245
2017	2.033.881	195.619
2018	2.273.763	202.832

Fuente: Secretaría de Pensiones – Brasil.

Gráfico 6.10 – Prestación por Enfermedad Según Accidente/Doença Trabajo – RGPS 2003 hasta 2019 en % del total



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de Secretaría de Pensiones - Brasil

Un último punto muy importante a destacar en el caso brasileño es la gran precariedad de las políticas de rehabilitación profesional. Antes de ir directamente a este punto, vale la pena realizar una revisión estructural de lo sucedido con la rehabilitación profesional en el país. Actualmente, en el RGPS, la proporción de trabajadores que se jubilan por discapacidad, si bien Brasil sigue siendo un país cuyos trabajadores son en su mayoría jóvenes y se jubilan a una edad baja, está por encima del promedio en la comparación internacional, donde se encuentra esta tasa estar por debajo del 10%. En la Unión Europea, incluso hay países donde el trabajador se jubila con una edad media unos 10 años mayor que la nuestra. Varios estudios muestran que cuanto más tiempo está ausente un trabajador, mayor es la dificultad para volver al mercado laboral y las posibilidades de reinserción se reducen exponencialmente a los 90 días. En los años 70 y 80, el servicio de rehabilitación profesional pasa a ser realizado por los Centros Profesionales de Rehabilitación - CRP, unidades grandes, dotadas de varios equipos multidisciplinares, y por los Centros Profesionales de Rehabilitación - unidades más pequeñas. En 1988, la Constitución Federal instituyó un nuevo modelo de Seguridad Social y la rehabilitación física pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Salud,

mientras que la Rehabilitación Profesional continuó bajo los auspicios del Ministerio de Seguridad Social. Los Servicios Profesionales de Rehabilitación sufrieron cambios importantes, con la desactivación completa de los CRP. Como resultado, las acciones de rehabilitación profesional ya no son un servicio prioritario para el INSS. Por ejemplo, si bien en 2019 se otorgaron 2,7 millones de prestaciones por invalidez, solo 54.326 trabajadores fueron referidos para rehabilitación y, de estos, solo 16.437 fueron realmente rehabilitados, es decir, solo el 0,6% del total. Cabe señalar que de conformidad con el art. 93 de la Ley núm. 8.213 del 24 de julio de 1991, las empresas de 100 o más empleados están obligadas a cubrir del 2% al 5% de sus puestos con beneficiarios rehabilitados o discapacitados calificados, y en 2017, de los 756 mil puestos vacantes reservados por esta política de cuotas, sólo se cubrieron 360 mil, es decir, el 53% de las vacantes quedaron ociosas.

Claramente, Brasil tiene hoy un modelo de rehabilitación profesional que no funciona y que necesita ser revisado con urgencia, ya que tiene una ejecución muy baja e ineficiente. Entre los problemas se pueden citar:

a) proceso de rehabilitación prolongado, perdiendo la ventana óptima de oportunidad para la reintegración, que es de 90 días, principalmente por el retraso en el proceso de rehabilitación física

b) Aplazamiento de una rehabilitación eficaz por la dificultad de acceso a algunos servicios sanitarios como la terapia ocupacional (cambio de lateralidad), fisioterapia, adaptación de prótesis, logopedia y especialmente la larga lista de espera para determinados tipos de cirugía y dificultad para establecer alianzas. para formación profesional.

Además, una vez finalizado el programa de rehabilitación, el cliente tiene dificultades para volver a ingresar al mercado laboral, principalmente por las siguientes razones:

- Falta de incentivos para que la empresa contrate trabajadores rehabilitados;
- Poca efectividad de la intermediación laboral, que permite unir al empleador que necesita cumplir con las cuotas con el trabajador capaz de ocuparlas;
- Mejora en la fiscalización del cumplimiento de cuotas;

- Falta de sistemas de datos integrados entre las distintas entidades que trabajan en el proceso de rehabilitación del asegurado, dificultando el seguimiento integral del cliente y la actuación oportuna de cada política pública, cuyas causas son:

- Falta de sistema para indicar empresas con cuotas vacantes para cubrir y ausencia de un sistema unificado para el otorgamiento de órtesis y prótesis, evitando la dispensación de material no apto para rehabilitación profesional o entregándolos por duplicado;

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)⁵¹ destaca que el aumento del costo de las prestaciones por enfermedad e invalidez, agravado por la pandemia mundial de COVID, es uno de los principales retos sociales y del mercado laboral en la actualidad. Con el aumento de las afecciones mentales y las enfermedades crónicas incapacitantes, y con el envejecimiento de la población, hay una necesidad urgente de abordar este desafío. Las acciones orientadas a la prevención – evitar la enfermedad – tanto en el lugar de trabajo (intervenciones de seguridad y salud laboral) como fuera de él (intervenciones de salud pública) son de innegable importancia. Prevenir una lesión o incapacidad laboral es importante, en primer lugar, para los trabajadores afectados, pero también para las demás partes implicadas en su indemnización, tanto el empresario como el gobierno. En caso de enfermedad, las medidas centradas en la rehabilitación y la reincorporación al trabajo son esenciales para evitar, o minimizar, las ausencias por enfermedad que conducen a la discapacidad. Como complemento a las estrategias de prevención e intervención temprana, la rehabilitación es una herramienta esencial para promover una vida laboral más larga y retrasar la necesidad de cuidados.

También debe quedar claro que la pandemia de COVID, que en muchas ocasiones ha generado secuelas duraderas, acucia la necesidad de políticas de rehabilitación física y profesional, que ya eran fundamentales, , pero que cobran aún más importancia en los próximos años.

En el caso brasileño, en el ámbito del RGPS, en 2020, las ausencias o el pago de prestaciones por enfermedad por infección por COVID fueron la tercera causa principal de licencia médica del trabajo. Aproximadamente 37 mil beneficios por enfermedad fueron computados en el RGPS en 2020 por infección por COVID⁵². En 2021, la

⁵¹ <https://www1.issa.int/es/events/webinar-2021-11-24>.

⁵² Ver Costanzi, Fernandes, Schettini y Santos (2020).

infección por COVID ya se convirtió en la principal causa de pago de prestaciones por enfermedad, con un total de 94 mil concesiones en el período de enero a octubre de 2021.

Sin embargo, la pandemia no solo afectó la concesión de prestaciones directamente por infecciones por COVID, sino que también tuvo un impacto indirecto en la concesión de prestaciones por enfermedades derivadas de trastornos mentales y del comportamiento, que pasaron de 213 mil, en 2019, a 285 mil en 2020, es decir, un aumento del 33,8% (Costanzi, Fernandes, Schettini y Santos, 2020)⁵³.

⁵³ Solo considerando las prestaciones por enfermedad de carácter previsional, es decir, sin considerar las derivadas de accidentes laborales.

6.5 Exclusión de gobiernos estatales y municipales de la reforma de la EC 103/2019

Antes de la reforma de 2019, las reglas para acceder a las pensiones de la seguridad social eran uniformes para todos los servidores públicos, ya fueran gobiernos federales, estatales o municipales. Sin embargo, durante la tramitación de la PEC 6/2019, como una decisión política motivada para evitar el desgaste de los servidores públicos estatales y municipales, la mayoría de los cambios de seguridad social se realizaron exclusivamente para empleados federales y excluidos empleados estatales y municipales. Tal postura política genera el riesgo de tener reglas diferentes entre los empleados federales, estatales y municipales, así como una peligrosa falta de estandarización, dada la gran cantidad de municipios que tienen su propio sistema de seguridad social.

Como ejemplo, la reforma que estableció una nueva regla de jubilación programada a 65 años para hombres y 62 años para mujeres, no es directamente aplicable a los gobiernos estatales y municipales, salvo que ellos mismos realicen las reformas, pudiendo incluso establecer parámetros distintos a los 65 y 62 años. Esta falta de estandarización es inadecuada, considerando que, del total de 5.595 municipios brasileños, alrededor de 2.153 (38,5% del total) tenían su propio sistema de seguridad social para sus servidores públicos y los demás (alrededor de 2/3) estaban vinculados a la RGPS. En la práctica, la importancia en términos de funcionarios públicos es mucho mayor, ya que los municipios federales y estatales más grandes cuentan con RPPS.

Otro problema es la grave situación fiscal, con un alto déficit financiero y actuarial de RPPS estatales y municipales. Como se puede observar en la Tabla 6.15, el RPPS de los estados y municipios, en 2019, tuvo un ingreso de 1,7% del PIB, un gasto de 3,3% y, en consecuencia, tuvo un déficit de 1,6% del PIB. El déficit actuarial es mucho mayor y se prevé un fuerte volumen de jubilaciones en los próximos años, lo que debería agravar aún más la situación financiera de la RPPS, reduciendo aún más la razón entre empleados activos e inactivos, que se sitúa en 1,4 contribuyentes por beneficiario. Las RPPS de estados y municipios tenían, en 2020, alrededor de 8.2 millones de inactivos o beneficiarios. El total de beneficiarios fue de 5,7 millones, con 4,6 millones de jubilados y 1,1 millones de pensionistas supervivientes, lo que arroja una tasa de 1,4 activos por inactivos. Esta tasa, que ya es baja, debería bajar aún más, ante la previsión de un gran volumen de jubilaciones en los próximos años.

Tabla 6.15 – Ingresos, Gastos y Resultado – RPPS Gobiernos Estaduales y de Ayuntamientos – R\$ mil millones y en % PIB –2019

	Gobiernos Estaduales		Ayuntamientos
	RPPS	Militares	RPPS
Ingresos	62,17	14,53	50,62
	0,8%	0,2%	0,7%
Gasto	141,40	45,20	56,93
	1,9%	0,6%	0,8%
Resultado	-79,22	-30,67	-6,31
	-1,1%	-0,4%	-0,1%

Fuente: Resultado del Tesouro Nacional e RREO/STN para União, e RREO e DIPR para Estados y ayuntamientos.

En un análisis realizado por la Secretaría Previdência de Brasil, se estableció que la reforma del sistema de seguridad social resultante de la Enmienda Constitucional (CE) No. 103, de 11.12.2019, prescribe un conjunto de normas aplicables a todas las entidades de la Federación, otro conjunto aplicable únicamente al Gobierno Federal y, finalmente, disposiciones específicas para las entidades subnacionales, es decir, aplicable únicamente a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. En un análisis de las disposiciones relativas a las entidades subnacionales, se encuentran: (a) normas de plena vigencia y aplicabilidad inmediata; (b) estándares de eficacia contenida y aplicabilidad inmediata; y (c) normas de efectividad limitada, no auto aplicables y dependientes de complementación legislativa (aplicabilidad diferida), más específicamente que requieren reforma de la RPPS de estados y municipios.

Entre las normas de plena vigencia y aplicabilidad inmediata, se puede citar que la EC 103/2019 otorgó a la Unión la competencia privada para editar normas sobre inactividad y pensiones de la policía militar y los cuerpos de bomberos militares. Sin embargo, cabe señalar que se mantiene, de conformidad con el art. 42 del CF, la competencia de los Estados para prever, en la ley estatal específica, en las materias del art. 142 (entre otros, el que trata de la transferencia del ejército a la inactividad) y a las pensiones militares. Por lo tanto, los Estados deben adaptar sus leyes específicas a lo que se disponga en el Derecho nacional de la Unión sobre normas generales de inactividad y pensiones de la policía militar y cuerpos de bomberos militares, bajo pena de nulidad. La reforma desconstitucionalizó las reglas de elegibilidad para la jubilación voluntaria común de los servidores públicos de los sistemas de pensiones de los Estados, Distrito Federal y de los Municipios. Según el dispositivo transcrito a continuación, a excepción de la edad mínima, cuya fijación requiere enmiendas a las respectivas constituciones

estatales y leyes orgánicas, otros requisitos de jubilación se establecerán por ley complementaria de la respectiva Unidad Federativa (UF). Eso incluye, por ejemplo, los requisitos de tiempo de contribución, tiempo de ejercicio efectivo en el servicio público y tiempo en el puesto efectivo en el que se dará la jubilación para todas las UFs. La ausencia de estos parámetros en la Carta Magna implica una efectividad limitada, no auto aplicable, de esta disposición constitucional que otorga la prestación de jubilación voluntaria común a todos los funcionarios.

No obstante, la reforma de las normas constitucionales sobre jubilaciones voluntarias especiales derivadas de la EC N ° 103, de 2019, siguen siendo no auto aplicable, ya que depende de una ley complementaria de la respectiva entidad federativa para regularla, es decir, carece de integración normativa en el ejercicio del derecho que consagran, siendo, por tanto, de eficacia limitada. La reglamentación debería limitarse ahora a los requisitos de edad y tiempo, contribuciones diferenciadas de la regla general, o, en el caso de un docente, con la determinación de la exigencia de tiempo de ejercicio efectivo de las funciones docentes en la educación infantil y en la educación primaria y secundaria, dado que su edad mínima ya ha sido establecida por la reforma en cinco años por debajo de la edad mínima que se puede fijar para los servidores en general de las respectivas UFs.

La EC n° 103/2019, cambió el art. 40 de la Constitución Federal para establecer algunos aspectos del proyecto de ley federal complementaria que debe prever normas organización, funcionamiento y responsabilidad en la gestión de los sistemas propios de pensiones. Estas Directivas no exhaustivas tienen como objetivo orientar la futura actividad legislativa de la Unión, por tanto, con carácter prospectivo y efectividad limitada. Sin embargo, el mismo dispositivo lleva una receta obligatoria, cuya efectividad es plena (aplicabilidad inmediata), y prohíbe la institución de nuevos propios regímenes de pensiones.

De conformidad con el art. 9 de la EC n° 103/2019, podemos mencionar, entre otros, las siguientes disposiciones constitucionales con plena eficacia y aplicabilidad inmediata a los sistemas de seguridad social de las entidades federativas:

(a) limitación de la lista de prestaciones a las de jubilación y fallecimiento;

(b) las ausencias por incapacidad temporal para el trabajo y la paga de maternidad no deben ingresarse en la cuenta del RPPS, siendo responsabilidad de la Tesorería de entidades federativas, ahora considerándose como una pensión estatutaria, y dejar de ser seguridad social, integrando la retribución a todos los efectos. Este es un punto que

merece ser criticado en la EC 103, ya que retira del campo de la seguridad social aquellas pensiones que son la seguridad social, generando distorsión en la contabilidad y resultados de la RPPS, que tiene pérdidas en términos de transparencia y en el adecuado financiamiento de la seguridad social. Este es un retroceso de la EC 103/2019;

(c) el método para demostrar el equilibrio financiero y actuarial de la seguridad social, cuya regla contiene en sí el concepto de este equilibrio;

(d) excepto en ausencia de un déficit actuarial por resolver, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios no podrán establecer una tarifa menor a la contribución de los empleados federales, e, incluso en ese caso, la tasa no puede ser inferior a las tarifas aplicables al RGPS;

e) el plazo para la institución del régimen de pensión complementaria en forma de §§ 14 a 16, y para la adecuación de la agencia o entidad que administra el RPPS al § 20 (este es, en cuanto a la existencia de un único órgano de administración o entidad con el alcance de todos los poderes, agencias y entidades autárquicas y fundacionales), todo el art. 40 de Constitución Federal, es de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor de la EC No. 103, de 2019;

(f) la moratoria / pago a plazos de las deudas de las entidades federativas con sus regímenes propios durante más de sesenta meses, excepto en plazos previstos en la legislación vigente hasta la fecha de entrada en vigor de la EC No. 103, de 2019, cuya reapertura o extensión del plazo de adhesión no está permitida por el art. 31 de la misma Enmienda.

En general, los cambios al RPPS fueron complejos, algunos de aplicación inmediata y otros que dependen de reformas de los RPPS estatales y municipales, en particular, de las condiciones de acceso a la jubilación. Sería recomendable aplicar las mismas reglas de acceso a todos los servidores públicos, independientemente de que sean federales, estatales o municipales.

En una encuesta realizada en agosto de 2021, del total de gobiernos estatales brasileños, 17 de un total de 27 habían reformado sus sistemas de pensiones después de la EC 103 (ver Tabla 6.16), mas específicamente Acre, Alagoas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Goias, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe y São Paulo.

Exactamente la posibilidad de tener diferentes reglas para los sistemas de pensiones de las unidades federativas en relación con el gobierno federal se ve claramente en el Cuadro 6.16. Como se puede observar, existen diversas reglas diferentes en cuanto

a las tasas de cotización y también existen casos de Estados que no han adoptado las edades de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres. Por ejemplo, Bahía adoptó la regla de 64 años para hombres y 61 años para mujeres. Los estados de Rio Grande do Norte y Sergipe adoptaron 65 años para hombres y 60 años para mujeres. Evidentemente, esta falta de estandarización, cuando se lleva a más de 2.000 municipios con sus propios planes de pensiones para sus empleados, tiende a ser bastante problemática. Además, hay estados y muchos municipios que no reformaron sus sistemas de pensiones después de la EC 103.

Tabla 6.16 - Reformas de pensiones en Unidades de la Federación Brasileña y tasas de cotización - 08/2021

Unidad de la federación – Gobierno Estadual	Tipos de alícuotas	Tasas de contribución de los asegurados y beneficiarios activos en%	Edad mínima de jubilación	Disposición legal para la aprobación de la reforma después de EC 103/2019
Acre	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	Enmienda Constitucional 52, de 2 de diciembre de 2019, y Ley Complementaria 364, del 3 de diciembre de 2019
Alagoas	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	Ley Complementaria 52, del 31 de diciembre de 2019
Bahia	Progresivo	14% - 15%	64 años para hombres / 61 años mujeres	Enmienda Constitucional 26, del 31 de enero de 2020
Ceará	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	Enmienda Constitucional 97, del 19 de diciembre de 2019, y Ley Complementaria 210, del 19 de diciembre de 2019

Espirito Santo	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	Enmienda Constitucional 114, del 25 de noviembre de 2019, y Ley Complementaria 938, del 9 de enero de 2020
Goiás	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 65 del 21 de diciembre de 2019 y LC No. 161 del 30 de diciembre de 2020
Minas Gerais	Progresivo	11%,12%,13%,14%,15%,15.5%,16%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 104, del 14 de septiembre de 2020 y LC No. 156, del 22 de septiembre de 2020
Mato Grosso do Sul	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 82, del 19 de diciembre de 2019 y LC No. 274, del 21 de mayo de 2020
Mato Grosso	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 92 del 18 de agosto de 2020 y LC No. 274 del 21 de mayo de 2020
Pará	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC N ° 77, del 23 de diciembre de 2019, y LC N ° 128 y 129, del 13 de enero de 2020.
Paraíba	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 46, del 20 de agosto de 2020, y LC No. 161, del 23 de marzo de 2020
Piauí	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 54, del 18 de diciembre de 2019
Paraná	Lineal	14%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 45, del 4 de diciembre de 2019, LC No. 233, del 10 de marzo de 2021, Ley No. 20122 del 20 de

				diciembre de 2019
Rio Grande do Norte	Progresivo	11%,14%,15%,16%,18%	65 años para hombres / 60 años mujeres	CE No. 20, del 29 de septiembre de 2020
Rio Grande do Sul	Progresivo	7.5%,9%,12%,14%,14.5%,16.5%,19%,22%	65 años para hombres / 62 años mujeres	EC No. 78, del 3 de febrero de 2020 y LC No. 15.429, del 22 de diciembre de 2019
Sergipe	Lineal	14%	65 años para hombres / 60 años mujeres	EC No. 50, del 26 de diciembre de 2019 y LC No. 338, del 27 de diciembre de 2019
São Paulo	Progresivo	11%,12%,14%,16%	65 años para hombres / 62 años mujeres	CE No. 49, del 6 de marzo de 2020 y LC No. 1354, del 6 de marzo de 2020

Fuente: Elaboración del autor a partir de informaciones de la Secretaría de Pensiones de Brasil en agosto de 2021

6.6 Problema de cambio de cálculo introducido por el Congreso en la reforma 2019 (EC 103/2019): Disposición de contribuciones y ausencia de divisor mínimo

Entre 1988 y la reforma de 1998, el cálculo del monto de la prestación se realizó con el llamado promedio corto, siendo la base de cálculo el promedio de 36 meses en los últimos 48 meses. Claramente, era una regla sin sentido desde un punto de vista actuarial y eso permitía un comportamiento oportunista. Con la reforma de 1998, esta regla irracional fue excluida de la Constitución y hubo un cambio importante en la regla de cálculo que serviría de base hasta la reforma de 2019.

Con el reglamento de la Ley 9.876, del 26 de noviembre de 1999, la base de cálculo pasó a ser el promedio aritmético simple de los salarios de cotización más altos correspondientes al ochenta por ciento de todo el período de cotización. Además, la citada ley estableció el llamado divisor mínimo, que establecía que, para el asegurado afiliado a la Seguridad Social hasta el día anterior a la fecha de publicación de la Ley, en el cálculo del salario de la pensión, el promedio aritmético simple de la se considerarían los salarios más altos de cotización, correspondiente al menos al ochenta por ciento de todo el período de cotización transcurrido desde julio de 1994. En el caso de las jubilaciones, el divisor mínimo a considerar en el cálculo del promedio no podría ser menor al sesenta por ciento del período transcurrido desde julio de 1994 hasta la fecha de inicio de la prestación, limitado al cien por ciento de todo el período de cotización. Dicha medida tenía por objeto evitar que el cálculo del promedio pudiera realizarse con un pequeño volumen de contribuciones. Se le llamó divisor mínimo.

Mediante la Enmienda Constitucional No. 103, del 12 de noviembre de 2019, se aprobaron cambios importantes en el sistema de pensiones, con el propósito de brindar su sostenibilidad y garantizar el pago de pensiones a las generaciones actuales y futuras de asegurados. Estos cambios alcanzaron las reglas de acceso, concesión y cálculo de beneficios del Régimen General de Pensiones y de los Regímenes de pensiones de los servidores públicos federales. En cuanto al cálculo de las prestaciones, se intentó establecer una norma, plasmada en el art. 26 de la Enmienda, lo que traería una mayor relación entre el esfuerzo contributivo del asegurado a lo largo de su vida laboral y el valor de la prestación recibida, sin perjuicio de mantener una adecuada tasa de reposición. La principal propuesta de cambio es que la base de cálculo ya no sería el promedio del 80% de los salarios de contribución más altos, sino que se calcularía el promedio de todo o el 100% del período de contribución a partir de julio de 1994. Ya no se permitiría

descartar las contribuciones más pequeñas del 20% para calcular el promedio y aumentar la pensión.

Durante las discusiones en la Comisión Especial que analizó la Propuesta de Reforma Constitucional - PEC No. 06, del 20 de febrero de 2019, que dio lugar a la Enmienda Constitucional No. 103, de 2019, algunos parlamentarios plantearon la crítica de que la ampliación de la forma de cálculo de los salarios de cotización, del 80% al 100% de todo el período de cotización desde julio de 1994, asociada a la forma de cálculo de la prestación. Esto daría lugar a situaciones en las que un asegurado que hubiera cotizado por un período más largo podría recibir una pensión de menor valor. Aunque tal situación ya podría ocurrir en el reglamento anterior, de hecho, esta tendría el potencial de volverse más frecuente con la nueva regla, ante la imposibilidad de descartar el 20% de las aportaciones más pequeñas. Como regla general era del 60% del promedio más un 2% adicional por año de cotización que excedía el tiempo mínimo de cotización requerido (de 15 o 20 años), si la adición de 1 año de cotización representaba una caída en el promedio por encima de 2 %, habría una disminución y ningún aumento en el valor promedio y de la pensión. Por cuenta de la situación, el Congreso Nacional cambió la propuesta y creó el artículo 26 de la Enmienda con el capítulo del artículo estableciendo que, hasta que la ley regule el cálculo de las prestaciones del propio sistema de pensiones de servidores públicos del Gobierno Federal y del Régimen General de Pensiones (RGPS), el promedio aritmético simple de los salarios de cotización/remuneraciones adoptado como base para el cálculo efectivos de las pensiones, actualizado monetariamente, correspondiente al 100% (cien por ciento) del período de cotización desde julio de 1994 o desde el inicio de la cotización, si es posterior a dicho período.

El valor de la prestación por retiro corresponderá al 60% (sesenta por ciento) del promedio aritmético más 2 (dos) puntos porcentuales por cada año de contribución que exceda el tiempo mínimo requerido de contribución (15 o 20 años).

Entretanto, en el § 6 del artículo 26 de la EC 103/2019, el Congreso Nacional hizo un cambio importante al permitir que las contribuciones que resulten en una reducción en el valor del beneficio pueden excluirse del promedio, siempre que se mantenga el tiempo mínimo de contribución requerido, estando prohibido el uso del tiempo excluido para cualquier propósito. En la práctica, esta disposición abrió la posibilidad de excluir los salarios de cotización más bajos, descartando incluso hasta más que el 20% de las cotizaciones más bajas permitidas en la regla antes de la reforma. Cabe señalar que esta posibilidad ya existía antes de la reforma, donde la regla de la edad de jubilación era del

70% del promedio más 1% por grupo de 12 (doce) cotizaciones, sin exceder el 100% (cien por ciento). Esta posibilidad, sin embargo, se mitigaba con descarte de 20% de las contribuciones más pequeñas.

Sin embargo, el límite de descarte en el tiempo mínimo de cotización requerido puede permitir descartar por encima del 20% que estaba permitido antes de la reforma. Más que eso, al prevalecer la interpretación legal de que el llamado divisor mínimo de la Ley 9.876 / 1998 no fue aceptado por la EC 103/2019, se generó la posibilidad, en la práctica, de que el promedio se calcule con un solo aporte, si el asegurado ya contaba con 15 años de cotización antes de julio de 1994. Este vacío legal, creado por el cambio introducido por el Congreso Nacional, ha sido denominado, por algunos abogados, el “milagro de cotización única”⁵⁴. En la práctica, se permite un aumento significativo del valor de las prestaciones, especialmente para la jubilación de vejez. Una encuesta realizada desde el inicio de la reforma hasta junio de 2021, indicó que el valor inicial de alrededor de 96 mil pensiones de vejez habría aumentado con relación al valor que se observaría con las reglas vigentes antes de la reforma. El incremento agregado en el valor inicial de estas pensiones rondaría los R\$ 73 millones (R\$ 953 millones en montos anualizados). Suponiendo que estos beneficios puedan durar hasta 20 años, el impacto de largo plazo alcanzaría R\$ 19,1 mil millones. La mayor parte de este monto se debe a la no aplicación del divisor mínimo (R\$ 16,1 mil millones en el análisis de largo plazo – ver Tabla 6.17). Además de ir en contra de los alineamientos que orientaron la reformulación del sistema previsional promovido por la Enmienda Constitucional No. 103, de 2019, con evidente daño al equilibrio financiero y actuarial del sistema previsional, es injusto con los asegurados que hacen el esfuerzo contributivo necesario a lo largo de sus vidas.

⁵⁴ Ver “El milagro de la contribución única al INSS” - <https://youtu.be/a4Gr2ICRUqE>; Retiro de 3.8K con contribución única - Regla de enajenación" - <https://youtu.be/AuMTwyYES2k>; "Cómo aumentar el monto de la jubilación con la disposición de la contribución (paso a paso)" - <https://youtu.be/DxD2TkvroWw?t=299>; “[Ley de seguridad social] Cálculo de la contribución única” - <https://youtu.be/VH4MEop6iiA?t=123>

Tabla 6.17 - Análisis de la disposición de cotizaciones y ausencia del divisor mínimo sobre el valor de las pensiones de vejez o vejez en el RGPS - desde el inicio de la pensión hasta junio de 2021

Ítem	Cantidad (a)	Participación en total en %	Valor total después de la reforma en R\$ millones	Valor total antes de la reforma en R\$ millones	Diferencia en el valor agregado inicial en R\$ millones	Diferencia média por beneficio individual em R\$
Reducción del monto de la prestación inicial después de la reforma EC 103/2019	88.859	24,4	146,7	178,1	-31,4	-353,83
Mismo valor de la prestación inicial antes y después da reforma	178.741	49,1	188,8	188,8	0	0
Aumento del valor de la prestación inicial después de la reforma CE 103/2019	96.084	26,4	212,5	139,3	73,3	762,6
Total	363.684	100,0	548	506,2	41,9	115,02
Prestaciones afectados	Valor promedio EC 103	Valor promedio antes de la reforma	Variación en %	Aumento del gasto anualizado en R \$ millones	Aumento del gasto en el largo plazo o con la duración esperada de estos beneficios en R \$ millones	
96.084	2.212,12	1.449,53	+ 52,6 %	953 millones	19,1mil millones	

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos da DATAPREV (2021)

El problema se mitigó con la aprobación de un divisor mínimo de 108 meses con la Ley 14.331 del 4 de mayo de 2022.

6.7 Las reglas del sistema de pensiones rurales en el RGPS y la diferencia de edad entre hombres y mujeres

Un aspecto que llama mucho la atención en la seguridad social brasileña es que, en la práctica, existe una amplia variedad de tratamientos diferentes, tanto desde el punto de vista de las reglas de cotización como de las reglas de prestaciones. Afortunadamente, considerando las reformas que se llevaron a cabo entre 1998 y 2019, hubo un proceso de convergencia entre las reglas de los trabajadores del sector privado y los servidores públicos. Sin embargo, dadas las largas reglas de transición, estas diferencias persistirán en la práctica durante bastante tiempo. De todos modos, la trayectoria ha ido en la dirección correcta de convergencia.

Si bien la Constitución prohíbe la adopción de criterios diferenciados para la concesión de prestaciones (§ 1 del art. 201 y § 4 del art. 40), la institución de nuevos sistemas de seguridad social (§ 22 del art. 40) y la caracterización por profesionales categoría u ocupación (§4-C del art. 40, inciso I del § 1 del art. 201), siguen existiendo normas diferentes para: profesores, funcionarios de prisiones, agentes socioeducativos, personal policial y militar. Además de estas categorías profesionales, también existen diferentes normas para discapacitados y trabajadores sujetos a agentes nocivos y, en particular, un trato diferente, en el RGPS, entre trabajadores urbanos y rurales.

Las diferencias de trato entre los trabajadores urbanos y rurales son históricas en el RGPS y derivan de un régimen rural específico en la década de los 70. En los años 70 y 80, las diferencias en el nivel de vida en las zonas urbanas y rurales eran más acentuadas que las que prevalecen en la actualidad. Con la migración a las zonas urbanas, se produjo un desplazamiento de la pobreza del campo a la ciudad y la modernización del sector agrícola también favoreció la mejora de las condiciones de vida en el campo, a pesar de la distribución muy desigual de estos avances. En la constitución de 1988, hubo una ampliación de los derechos de los trabajadores rurales y la consolidación de reglas diferenciadas de acceso y cotización. En todo caso, la discusión política sobre el trato diferencial en el sector rural parece carecer de la profundidad necesaria y, casi siempre, se toma muy superficialmente en el legislativo y en la sociedad brasileña.

La constitución de 1988, en su artículo 202, aseguraba la jubilación, en los términos de la ley, calculando el beneficio sobre el promedio de los últimos treinta y seis salarios de cotización, corregidos monetariamente mes a mes, es decir, contenía una regla de cálculo no tenía sentido desde el punto de vista actuarial, lo que generó un comportamiento oportunista, pero que fue derogado en la reforma de 1988. Además, el

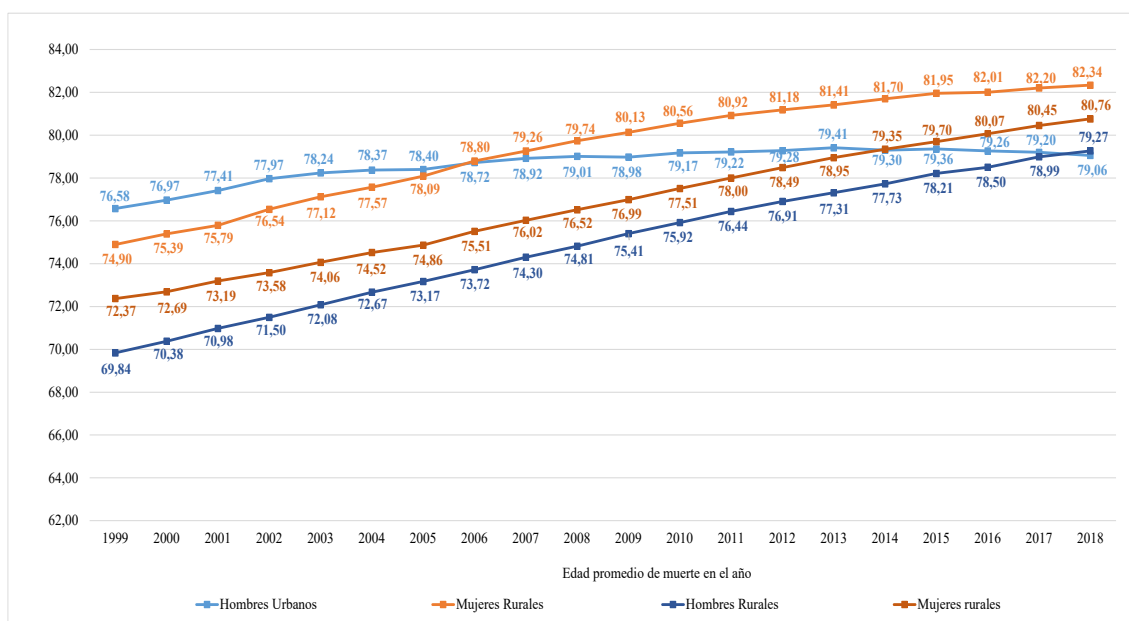
artículo 202 también estableció la jubilación a los sesenta y cinco años, para los hombres, y a los sesenta, para las mujeres, se redujo en cinco años el límite de edad para los trabajadores rurales de ambos sexos y para quienes desarrollan sus actividades en un régimen de economía familiar, incluidos productores rurales, mineros y pescadores artesanales. Esta regla de 60/55 años para los trabajadores rurales se mantuvo sin cambios en todas las reformas constitucionales sobre pensiones que se llevaron a cabo después de 1988, como 1998, 2003 y ahora 2019.

La PEC 6/2019 tenía como propuesta original que, hasta la entrada en vigor de una nueva ley complementaria, el asegurado del Régimen General de pensiones, después de la promulgación de la Enmienda, podría jubilarse cuando cumpliera el requisito de edad de sesenta y dos años, si son mujeres, y sesenta y cinco años, si son hombres, lo que supone una reducción en dos años, si son mujeres, y en cinco años, si son hombres, para los trabajadores rurales. Por tanto, la edad sería de 65/62 años para hombres y mujeres urbanos, pero de 60 años para trabajadores rurales (tanto para hombres como para mujeres). Durante el proceso, incluso se consideró mantener la diferencia de edad en 5 años, es decir, las mujeres rurales podrían jubilarse a los 57 años. Sin embargo, al final, la enmienda no cambió ninguna norma de pensiones rurales del RGPS.

Sin embargo, varios análisis más profundos parecen poner en duda las justificaciones para un trato tan diferente entre los trabajadores urbanos y rurales, además del problema de fraude y comportamiento oportunista que genera esta diferenciación. Como muestran Santos, Costanzi, Silva, Fernandes y Maximino (2020), en el período 1999 a 2018 hubo una fuerte tendencia a la convergencia en las edades promedio de fallecimiento de los beneficiarios de pensiones por edad urbana y rural, lo que denota que, en la situación actual, no hay forma de justificar una menor edad para los trabajadores rurales debido a esperanza demográfica o de supervivencia (Gráficos 6.11 y 6.12).

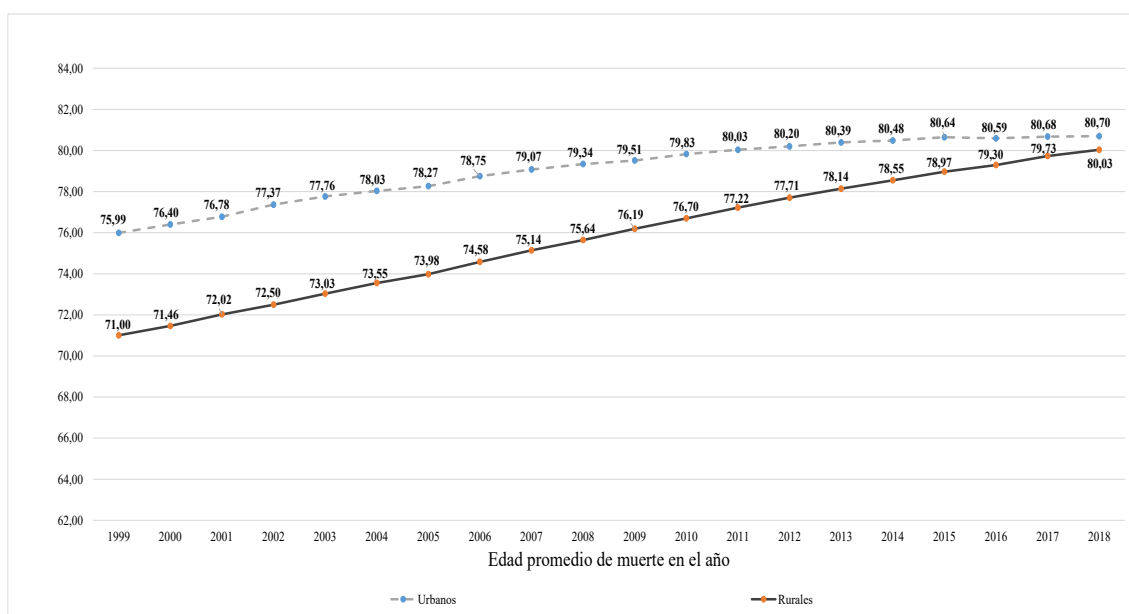
Albuquerque, analizando el Censo Demográfico de 2010, también mostró que, en todas las edades, la esperanza de vida de las personas que residen en áreas rurales era más alta que las obtenidas para el área urbana, tanto para hombres como para mujeres. La esperanza de vida al nacer para un individuo nacido en el área urbana era de 73,2 años, mientras que en el área rural era de 75,5 años, 2,3 años más. Sin embargo, la diferencia fue mayor para la población masculina, 69,3 años en la zona urbana y 73,6 años en la zona rural, una diferencia de 4,3 años. Para las mujeres, la diferencia entre la esperanza de vida al nacer fue de menos de 1 año, 77,1 años para las que viven en áreas urbanas y 77,8 años para las que viven en áreas rurales.

Grafico 6.11 – Evolución da Edad Promedia de Muerte – Jubilaciones Vejez Urbanas y Rurales – RGPS Brasil 1999-2018



Fuente: Santos et al (2020)

Grafico 6.12 – Evolución da Edad Promedia de Muerte – Jubilaciones Vejez Urbanas y Rurales – RGPS Brasil 1999-2018



Fuente: Santos et al (2020)

La extremadamente frágil normativa de cotización a la seguridad social en el RGPS rural, con bajas tasas que se enfocan solo en la comercialización de la producción

y el hecho de que los llamados asegurados especiales solo exigen prueba del ejercicio de la actividad rural y no de estas cotizaciones, terminaron resultando en un régimen de pensiones fuertemente subsidiado, con un alto desequilibrio financiero.

A modo de ejemplo, en 2019, antes de la pandemia de COVID, el RGPS rural registró ingresos del orden de R\$ 8,4 mil millones (0,11% del PIB) y gastos del orden de R\$ 130,1 mil millones (1,76% del PIB), generando un déficit de R\$ 121,7 mil millones (1,64% del PIB). Cabe destacar que, en 2019, los ingresos representaron solo el 6,4% del gasto en pensiones en el RGPS rural. El RGPS rural representó el 2% del ingreso total del RGPS y el 20,8% del gasto total del RGPS en el año 2019. Incluso en este contexto de fuerte desequilibrio, las tasas de seguridad social rural se redujeron a través de la Ley N ° 13.606 / 2018. En el caso de la tasa que grava la comercialización del productor individual o persona física, se redujo del 2% al 1,2% y, en el caso del productor persona jurídica, el descenso fue del 2,5% al 1,7%.

Además, con el mantenimiento de reglas diferenciadas para los trabajadores rurales, con el aumento de la edad de las mujeres urbanas a 62 años, la diferencia entre las mujeres rurales y urbanas aumentó de 5 a 7 años de derecho a pensión. Una diferencia que, como se ve, no se justifica desde el punto de vista demográfico.

Si bien la diferencia entre hombres y mujeres urbanos ha bajado de 5 a 3 años, en la práctica sigue existiendo un diferencial favorable para las mujeres, que también tienen un requisito menor en términos de tiempo de cotización (15 contra 20 años de cotización mínima de gracia). Claramente, esta es una gran ventaja para las mujeres que tienen una mayor esperanza de vida en comparación con los hombres.

Pero quizás un punto de debate sumamente importante es que la diferencia de edad de jubilación es claramente una medida compensatoria que no sirve para remover los problemas que se justifican por este trato diferencial a favor de la mujer: el mayor peso de la mujer en las actividades domésticas. Esta compensación genera un gran incremento de gastos que podrían destinarse a acciones que puedan solucionar estos problemas, como, por ejemplo, incrementar la oferta de guarderías. Desde el punto de vista de las políticas públicas, los recursos deben dirigirse a prevenir problemas y no a compensarlos sin una acción prioritaria sobre los motivos que conducen a la demanda de compensación.

Otro punto importante a tener en cuenta es que aún subsisten tratamientos muy favorecidos para militares y policías, reflejando el hecho de que son la base de apoyo del gobierno que estuvo en el poder en 2019. Posteriormente, habrá que volver a debatir estos

muy diferenciados. tratamientos a favor de los militares y policías menos afectados por la reforma de 2019. Además, en el caso de los militares, se produjo, al mismo tiempo que la reforma, una reestructuración de la carrera militar sumamente costosa que ampliar el gasto. En este sentido, es necesario reconocer que la reforma de 2019 no fue perfecta y tiene varios problemas, además de los antes mencionados, que deberían o deberían ser objeto de debate en un futuro próximo.

Otro grave problema no resuelto en Brasil por la reforma de 2019 se refiere al sistema de pensiones de los militares. Como muestran Schetini y Vizioli (2022), en lo que respecta al sistema militar brasileño, el gasto per cápita mensual fue de R\$ 11.900 por prestación, lo que correspondió a una prestación media anual de casi R\$ 155.000, es decir, más de cuatro veces la renta per cápita brasileña. En valores absolutos, corregido por la paridad del poder adquisitivo, el valor del beneficio medio de los militares brasileños es superior al de los estadounidenses, aunque el ingreso per cápita estadounidense es casi cuatro veces mayor que el brasileño. Cuatro factores principales contribuyen a explicar por qué el gasto en beneficios militares es desproporcionadamente alto. Primero, los militares se retiran muy jóvenes: antes de los 50 años en la mayoría de los casos. En segundo lugar, el valor de las ganancias es igual al salario íntegro del cargo o grado que tuvo, además de las bonificaciones y complementos que pudieran incorporarse, y se reajusta de la misma forma que la remuneración del activo (integridad y paridad). Hasta 2001, los militares ascendían al momento de la jubilación, es decir, accedían al salario correspondiente al nivel jerárquico inmediatamente superior, regla que aún se aplica en algunos casos de invalidez.

En tercer lugar, las pensiones son siempre completas y, en la mayoría de los casos, vitalicias. Para los cónyuges, son siempre de por vida, independientemente de la edad u otro atributo. Además, las hijas solteras de quienes se afiliaron antes de 2001 y optaron por pagar una cotización adicional también tienen derecho a pensiones vitalicias. Aunque redujeron algunas distorsiones, fueron leves en comparación con los cambios para los trabajadores civiles en los sectores público y privado. Los principales cambios para los militares fueron un aumento en la cotización (de 7,5% a 10,5%) y un aumento gradual en la antigüedad de servicio de 30 a 35 años, pero la misma ley que hizo estos cambios promovió una reestructuración sumamente costosa de la remuneración de los militares. La misma Ley que impulsó cambios en la seguridad social reestructuró las carreras militares: hubo aumento de los valores salariales, creación de disponibilidad militar adicional y expansión significativa de la calificación adicional. Además, se ha duplicado

el valor de la prestación pagada al jubilarse. La justificación de este conjunto de medidas residía en el hecho de que los ingresos de los militares estaban rezagados. El efecto fiscal de las medidas antes descritas demuestran que la reforma en la pensión militar fue más que compensada por la reestructuración de carreras. El efecto neto para el gobierno federal converge en un aumento del gasto de alrededor de R\$ 6 mil millones por año (Schetini y Vizioli, 2022).

Schetini y Vizioli (2022), por lo tanto, mostraron que la reforma de las pensiones militares brasileñas de 2019 fue leve en comparación con los cambios aplicados a los trabajadores civiles (hubo mantenimiento de la integralidad y la paridad) y no está en línea con la tendencia internacional. La noción de que los militares deberían retirarse un poco antes está bien fundada, pero todas las demás diferencias carecen de una justificación razonable.

La tesis de que los militares no se jubilan o no tienen un sistema de seguridad social, sino un sistema de protección social, es más retórica que realidad. Le recordamos que poco más de un año después de la creación de esta denominación (Sistema de Proteção Social dos Militares), la consideración de que los militares de la reserva están retirados para todos los efectos prácticos se utilizó para extender a la categoría la decisión de la Federal Tribunal Supremo que permite la aplicación del tope salarial del servicio público de forma separada a la prestación y al salario de jubilación y no la suma de las dos partes. Es decir, los argumentos se utilizan según conveniencia, para garantizar ventajas retributivas.

Otro problema que debe ser abordado es una fuerte tendencia a la exención de nómina que viene ocurriendo desde 2011 y con el MEI y otras políticas, que con base en el discurso de la formalización, dificultan el financiamiento sin un impacto más efectivo/eficiente en la reducción de la informalidad. Un análisis de cuál sería la tasa estimada que permitiría garantizar la financiación total de los gastos con prestaciones de seguridad social de los accidentes de trabajo con aportes a la seguridad social muestra el alto riesgo de las actuales tendencias de exoneraciones. El cálculo de lo que sería la "tasa de equilibrio" se basó en 3 alternativas: a) gasto total en prestaciones urbanas del RGPS con la remuneración total de las cotizaciones de los asegurados del RGPS; b) gasto total en prestaciones del RGPS neto de ingresos rurales con la remuneración total de las cotizaciones aseguradas del RGPS; c) gasto total del RGPS, con prestaciones, sentencias judiciales e indemnizaciones entre regímenes con la remuneración total de los aportes de los asegurados del RGPS. Como se muestra en la Tabla 6.18, las tasas de aportes que

garantizan el financiamiento son muy altas en el período 2009 a 2020, oscilando entre 27%, 33,9% y 35,5%, según la metodología. Con estas estimaciones, las políticas de reducción de tarifas basadas en discursos casi dogmáticos de reducción de la informalidad han llevado a un proceso de intentos ineficaces/ineficientes de generar empleos formales y debilitar el financiamiento del sistema de pensiones y protección social.

Tabla 6.18 - Estimaciones de las tasas de equilibrio del RGPS 2009-2020 en %

Año	a)*	b)*	c)*
2009	26,5	33,3	35,2
2010	25,7	32,4	34,2
2011	24,5	30,8	32,4
2012	23,5	29,8	31,2
2013	23,6	29,9	31,3
2014	23,0	29,2	30,6
2015	24,3	30,8	32,2
2016	27,2	34,3	35,9
2017	28,7	36,0	37,7
2018	29,7	37,0	38,9
2019	29,9	37,3	39,2
2020	32,0	39,7	41,7
total	27,0	33,9	35,5

Fuente: Elaboración autor – * a) gasto total en prestaciones urbanas del RGPS con la remuneración total de las cotizaciones de los asegurados del RGPS; b) gasto total en prestaciones del RGPS neto de ingresos rurales con la remuneración total de las cotizaciones aseguradas del RGPS; c) gasto total del RGPS, con prestaciones, sentencias judiciales e indemnizaciones entre regímenes con la remuneración total de los aportes de los asegurados del RGPS.

7 Los impactos de la pandemia de COVID

A pesar de los efectos desiguales de la pandemia en los países más ricos y más pobres, hay impactos que fueron relativamente más comunes y estandarizados. En general, además de los impactos desastrosos en la salud de la población en general, la pandemia terminó teniendo efectos económicos y sociales muy negativos. El necesario distanciamiento social terminó generando una desaceleración económica, una caída de los ingresos, al mismo tiempo que se hacía necesario incrementar el gasto público tanto para combatir los efectos de la pandemia en la salud, como en los económicos y sociales. Por lo tanto, de forma estereotipada, se produjo una recesión económica, una caída y / o disminución de los impuestos o de la renta pública y un aumento del gasto público. Como resultado, hubo un deterioro generalizado del resultado fiscal de los gobiernos, una necesidad ante la pandemia. Este empeoramiento de la situación fiscal, aunque fuera necesario como política contracíclica, también se tradujo en un mayor nivel de endeudamiento público que, a su vez, tiende a presionar los gastos de intereses en el futuro. Por tanto, existe un movimiento contradictorio hacia un legítimo aumento de la demanda y la necesidad de gasto social, mientras que el espacio fiscal para atender estas legítimas demandas tendió a ser reducido por el empeoramiento fiscal y el aumento de la deuda pública. La pandemia también tendió a aumentar el desempleo, la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países de todo el mundo. Pero también reforzó la necesidad de sistemas de seguridad social más sólidos y cobertura universal de seguro de salud y desempleo.

Por tanto, la pandemia de COVID-19 representa un importante desafío de salud pública con graves repercusiones económicas y sociales, o sea, se afronta un doble desafío: contener la pandemia y neutralizar sus repercusiones económicas y sociales a través de sistemas de Seguridad Social, tanto contributivos como no contributivos (OIT, 2021). Los sistemas de protección social son una parte indispensable de una respuesta política coordinada para superar la crisis actual, asegurando el acceso efectivo a la atención médica y apoyando la seguridad laboral y de ingresos para los trabajadores más afectados, ayudando a prevenir la pobreza, el desempleo y actuando como estabilizador económico y social que pueden facilitar una rápida recuperación (OIT, 2021).

La CEPAL (2021) refuerza el hecho de que el mundo y América Latina y Caribe viven una crisis sin precedentes, con efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) extendiéndose a todos los ámbitos de la vida humana,

paralizando las economías y generando cambios profundos en las sociedades. La pandemia ha evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales de la región y, en la actualidad, se vive un momento de elevada incertidumbre, en el que aún no están delineadas ni la forma ni la velocidad de la salida de la crisis.

El COVID-19 llega a una región marcada por una matriz de desigualdad social, que generan escenarios de exclusión que redundan en una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad. En el ámbito de la salud, estas desigualdades se expresan en la cobertura, el acceso efectivo y los resultados de los servicios de salud, así como en las condiciones basales de salud de las personas. Los costos de la desigualdad se han vuelto insostenibles y es necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de un verdadero Estado de bienestar.

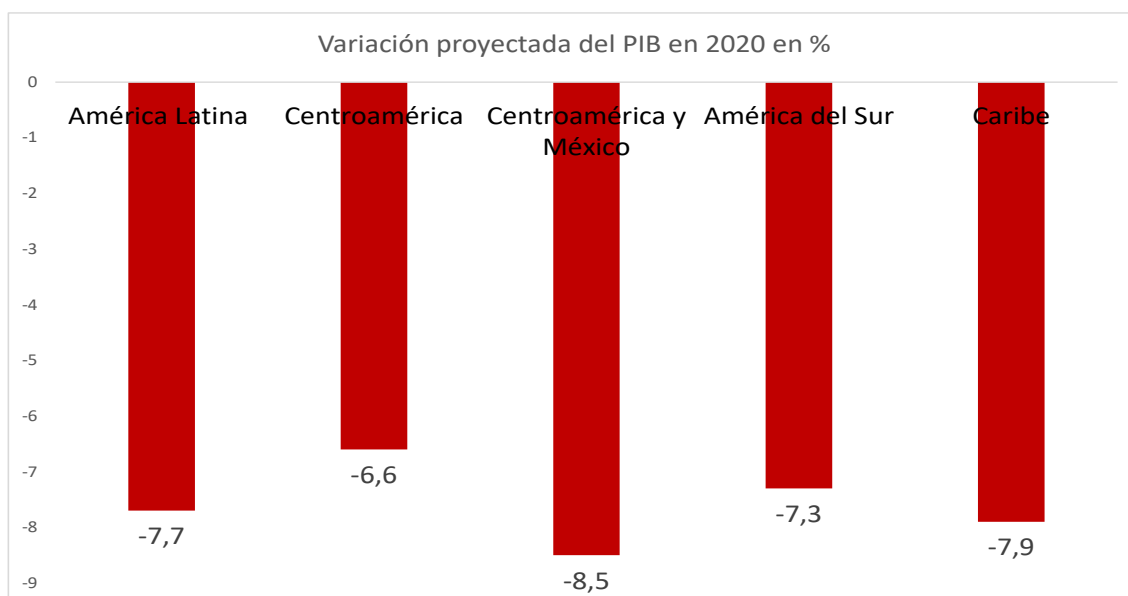
La CEPAL (2021) también apunta que los países de América Latina y el Caribe afrontan desafíos en diversos frentes para controlar la pandemia. La propagación del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales se ven agravados por los problemas estructurales de la región: principalmente, los elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, la región aún se caracteriza por poseer sistemas de protección social débiles y fragmentados, y asentamientos urbanos marginados con personas carentes de acceso a servicios básicos y salud.

Un primer aspecto llamativo en todo el mundo, América Latina y Brasil fue una fuerte recesión económica en 2020, que no fue aún más severa debido a las fuertes medidas anticíclicas tomadas a lo largo de 2020, con fuerte expansión del gasto público y crédito que, combinado con la caída en la recaudación o incluso el aplazamiento o reducción de las contribuciones, terminó generando un fuerte efecto anticíclico, pero empeorando los indicadores fiscales y el endeudamiento público de manera generalizada en todo el mundo.

En 2020, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020a) proyectaba una reducción del Producto Interior Bruto (PIB) del 7,7% en América Latina. Esto se traduciría en una reducción del PIB per cápita regional del 8,5%, que significa un retroceso a niveles similares a los registrados a mediados de la década de 2000 e implica el crecimiento de la pobreza y la desigualdad. La pandemia también ha tenido un gran impacto en las economías del Caribe, principalmente debido al colapso del sector turístico.

En general, América Latina ya tuvo un crecimiento por debajo del promedio mundial en el año 2019, tendrá una retracción mayor a la global y una recuperación, en el año 2021, por debajo del promedio mundial.

Gráfico 7.1- PIB América Latina y Caribe 2020 en %

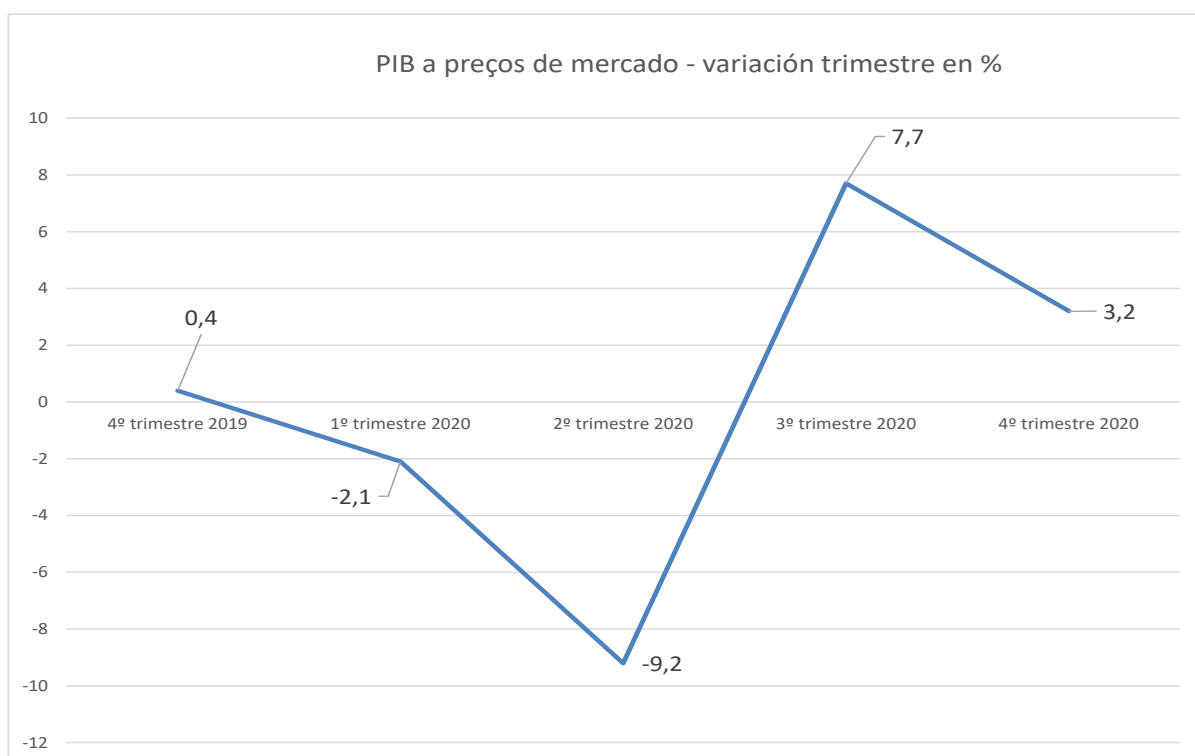


Fuente: CEPAL (2021) – Panorama Social de América Latina, 2020

En general, América Latina, que ya tuvo un crecimiento por debajo del promedio mundial en el año 2019, tendrá una retracción mayor a la global y una recuperación, en el año 2021, por debajo del promedio mundial. Obviamente la pandemia de COVID ha tenido fuertes efectos sanitarios, económicos y sociales en todo el mundo y también en Brasil. Además de los graves efectos en la salud, en términos de pacientes y muertes, la pandemia ha generado una fuerte recesión económica con efectos muy negativos en el mercado laboral y en los ingresos en 2020. En Brasil, el PIB cerró 2020 con una retracción del 4,1%⁵⁵ con respecto a 2019. Esta importante caída del PIB de Brasil en el año 2020 es resultado de comportamientos muy extremos de la actividad económica, con una retracción muy fuerte en el segundo trimestre y una recuperación significativa en la segunda mitad del año, pero insuficiente para lograr un mejor resultado en el año de 2020 (Gráfico 7.2). Como consecuencia de esta recesión económica, la recaudación del Régimen General de Pensiones tuvo una caída real del 5,7% en la comparación de 2020 con 2019.

⁵⁵ Datos estimados en abril de 2021 y sujetos a revisiones posteriores.

Gráfico 7.2 – Evolución PIB trimestral Brasil en % en relación trimestre anterior



Fuente: IBGE - <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados> - consultado el 27/04/2021 - datos sujetos a revisión

En general, la mayoría de los países reaccionaron a los impactos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19 con medidas encaminadas a garantizar el empleo y / o ingresos a los trabajadores, especialmente a los del sector informal y los más vulnerables, pero también a los desplazados del sector formal.

En el caso brasileño, se estableció un paquete de combate al COVID-19 que gastó en 2020 cerca de 524,2 mil millones de reales, equivalente a 95,3 mil millones de dólares o 7% del PIB en 2020. Un aspecto fundamental del paquete para combatir los efectos de la pandemia de COVID, en el caso brasileño, fue la llamada ayuda de emergencia, que se instituyó mediante la Ley N ° 13.982, del 2 de abril de 2020. Según lo establecido por esa ley, durante el plazo de 3 (tres) meses, se otorgará mensualmente una ayuda de emergencia por el monto de R \$ 600,00 (seiscientos reales) al trabajador que cumplió acumulativamente los siguientes requisitos:

- a) mayor de 18 (dieciocho) años;
- b) no tenía un trabajo formal activo;

c) no era titular de una prestación de seguridad o asistencia social o beneficiario del seguro de desempleo o de un programa federal de transferencia de ingresos, excepto, la Bolsa Família;

d) cuyo ingreso familiar mensual per cápita era de hasta 1/2 (medio) salario mínimo o el ingreso familiar mensual total era de hasta 3 (tres) salarios mínimos;

e) que en 2018 no percibió renta imponible superior a R \$ 28.559,70 (veintiocho mil quinientos cincuenta y nueve reales con setenta centavos); y

f) que realice actividad con la condición de microempresario individual (MEI), cotizante individual al Sistema General de Pensiones o trabajador informal inscritos en el Registro Único de Programas Sociales (CadÚnico) del Gobierno Federal hasta el 20 de marzo de 2020 que, en términos de autodeclaración, cumple con el requisito de ingresos.

La recepción de la ayuda de emergencia fue limitada a 2 (dos) miembros de una misma familia y reemplazó a la prestación Bolsa Família en situaciones donde era más ventajosa. La mujer de familia monoparental recibió 2 (dos) cuotas de asistencia, o sea, R\$ 1.200 (mil doscientos reales). Posteriormente, las cuotas, que eran solo 3 mensualidades, fueron prorrogadas por otras medidas legales y podría llegar hasta 5 pagos de 600 reales (110 dólares⁵⁶) y 4 pagos de 300 reales (55 dólares⁵⁷).

De modo general, el auxilio o ayuda de emergencia fue dirigida para los más vulnerables, los trabajadores informales y de bajos ingresos. En 2020 el Auxilio de Emergencia contabilizó R\$ 293,1 mil millones de reales (equivalente a 53,3 mil millones de dólares) de transferencias o el 3,9% PIB.

La ayuda de emergencia fue renovada en el año 2021 mediante la medida provisional 10.39 del 18 de marzo de 2021. Hubo algunos cambios en relación con la prestación de 2020, en relación al monto pagado y otros detalles, aunque en general la normativa tiene varias similitudes. La Asistencia de Emergencia en 2021 será pagada en cuatro cuotas mensuales, por el monto de R\$ 250,00 (doscientos cincuenta reales) a los trabajadores beneficiarios de la asistencia de emergencia referida a Ley N ° 13.982, del 2 de abril de 2020 y de las ayudas residuales de emergencia a que se refiere la Medida Provisional N ° 1.000, de 2 de septiembre de 2020, elegibles en diciembre de 2020.

⁵⁶ Montos en dólares convertidos al tipo de cambio del día 22/04/2021, según el Banco Central de Brasil. 1 USD = 5,497 BRL

⁵⁷ Montos en dólares convertidos al tipo de cambio del día 22/04/2021, según el Banco Central de Brasil. 1 USD = 5,497 BRL

La Ayuda de Emergencia de 2021 se pagará siempre que el beneficiario cumpla varios requisitos. En primer lugar, la Ayuda de Emergencia no se puede pagar a personas que:

- a) tengan una relación laboral formal activa;
- b) estén recibiendo recursos financieros de la seguridad social, asistencia o prestaciones laborales o de un programa federal de transferencia de ingresos, con excepción de las bonificaciones salariales, reguladas por la Ley N ° 7.998, de 11 de enero de 1990, y los beneficios del Programa Bolsa Família;
- c) tener ingreso familiar mensual per cápita por encima de la mitad del salario mínimo;
- d) miembro de la familia que gana un ingreso mensual total superior a tres salarios mínimos;
- e) ser residente en el extranjero;
- f) en 2019, percibió renta gravable superior a R\$ 28.559,70 (veintiocho mil quinientos cincuenta y nueve reales con setenta centavos);
- g) tenía, al 31 de diciembre de 2019, posesión o propiedad de bienes o derechos, incluido el terreno baldío, por un valor total superior a R\$ 300.000,00 (trescientos mil reales);
- h) en 2019, recibió ingresos exentos, no tributables o gravados exclusivamente en origen, cuyo monto fue superior a R\$ 40.000,00 (cuarenta mil reales);
- i) se encuentre preso en régimen cerrado o tenga su número en el Registro de Contribuyentes Individuales - CPF vinculado, como institución, al otorgamiento de la asistencia de prisión;
- j) es menor de dieciocho años, excepto en el caso de madres adolescentes;
- k) tiene una indicación de fallecimiento en las bases de datos del Gobierno Federal o tiene su CPF vinculado, como condición de la concesión de una pensión por fallecimiento de cualquier tipo;

Además de las ayudas de emergencia, la Ley 13.982 / 2020 también instituyó otras medidas para combatir la pandemia, más concretamente la expansión condicional del ingreso familiar per cápita de la Asignación de Vejez (el llamado Beneficio de Prestação Continuada de la Ley Orgânica de la Asistencia Social - BPC/LOAS), que tradicionalmente está dirigido a personas mayores y personas con discapacidad en situación de pobreza, entendiéndose como un ingreso familiar per cápita inferior 1/4 del salario mínimo. Se estableció que, debido al estado de calamidad pública derivada del

coronavirus (Covid-19), los criterios para medir el ingreso familiar mensual per cápita podrían aumentarse hasta la mitad (la mitad) del salario mínimo. La ampliación estaba condicionado a ciertos factores, combinados entre sí o por separado, como el grado de la deficiencia, dependencia de terceros para la realización de actividades básicas de la vida diaria y circunstancias personales y ambientales y factores socioeconómicos y familiares que pueden reducir la funcionalidad y plena participación social de la persona con discapacidad candidata o del anciano y el compromiso del presupuesto del núcleo familiar exclusivamente con gastos con tratamientos de salud, médicos, alimentos y medicamentos especiales para el anciano o discapacitado no disponible de forma gratuita por el Sistema Único de Salud (SUS), o con servicios no brindados por el Servicio Único de Asistencia Social (SUAS), siempre que demostraron que eran necesarios para la preservación de la salud y la vida.

La Ley 13.982 también autorizó al INSS a anticipar el monto para los solicitantes en beneficio de la prestación continuada durante el plazo de 3 (tres) meses hasta la aplicación por parte del INSS del instrumento de valoración de la persona con discapacidad, lo que ocurra primero. Reconocido el derecho del discapacitado o anciano al beneficio de la prestación continuada, su valor será exigible a partir de la fecha de la solicitud, descontados los pagos efectuados en virtud del anticipo.

El INSS también fue autorizado a adelantar salario mínimo mensual para los solicitantes de la prestación por enfermedad por un período de 3 (tres) meses o hasta el reconocimiento por el Examen Médico Federal. La anticipación fue sujeta al cumplimiento del período de cotización mínimo requerido para la concesión de la prestación por enfermedad y la presentación de un certificado médico, cuyos requisitos y forma de análisis fueron establecidos en acto del Ministerio de Economía y el INSS. Se han concedido aproximadamente 1,2 millones de anticipos de la prestación por enfermedad en 2020. Para el BPC, se han otorgado 200 mil anticipos del BPC en 2020.

También se autorizó a las empresas deducir de la transferencia de cotizaciones a la seguridad social, el monto al asalariado asegurado cuya incapacidad temporal para el trabajo se demuestre que se debe a su contaminación por el coronavirus (Covid-19).

Otra medida importante fue la Medida Provisional n° 936, que permitió la suspensión de contratos o la reducción de horas de trabajo en lugar de las anulaciones totales de contratos. Mediante la MP n°. 936, del 1 de abril de 2020, se instituyó el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos, con aplicación durante el estado de calamidad pública por la pandemia de COVID con el

objetivo de preservar el empleo y los ingresos, garantía la continuidad de las actividades laborales y empresariales y reducir el impacto social derivado de la mencionada pandemia. Entre las medidas del citado programa estaban el pago de la Prestación de Emergencia para la Preservación del Empleo y la Renta, la reducción proporcional de jornada y salario y la suspensión temporal del contrato de trabajo, evitando la rescisión definitiva de los contratos de trabajo. La medida determinó el pago del Beneficio de Emergencia de Mantenimiento de Empleo y Renta (BEM) que fue pagado con acuerdos entre trabajadores y empleadores en situaciones de reducción proporcional de horas de trabajo y salarios y suspensión temporal del contrato de trabajo.

A través del programa, el empleador podrá acordar la reducción proporcional de la jornada laboral y el salario de sus empleados, en forma sectorial, departamental, parcial o en la totalidad de puestos, observando los siguientes requisitos: preservación del valor del salario por hora de trabajo; por convenio colectivo de trabajo o convenio individual escrito entre empleador y empleado; y en caso de convenio individual escrito, la propuesta deberá ser remitida al empleado con al menos 2 (dos) días naturales de anticipación, y la jornada laboral y salario se reducirá exclusivamente en un 25%, 50% o 70% .

El Beneficio de Emergencia de Empleo y Preservación de Ingresos podrá acumularse con el pago, por parte del empleador, de ayudas compensatorias mensuales, por reducción proporcional de jornada y salario o suspensión temporal del contrato de trabajo. La ayuda compensatoria mensual debería tener el valor definido en la negociación colectiva o en el acuerdo individual escrito acordado, pero tenía carácter de indemnización y no se incluía en la base de cálculo del impuesto sobre la renta retenido de la fuente o del estado de ajuste anual del impuesto sobre la renta de la persona física . Tampoco se incluía en la base de cálculo de la cotización a la seguridad social y otros impuestos sobre la nómina y en la base de cálculo del valor de los depósitos en el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)

Se reconocía la garantía provisional de empleo para el empleado que perciba la prestación de emergencia laboral y de preservación de ingresos, por reducción de jornada y salario o suspensión temporal del contrato de trabajo a que se refiere esta Ley, en los siguientes términos:

I - durante el período acordado de reducción de jornada y salario o suspensión temporal del contrato de trabajo;

II - después del restablecimiento de la jornada y el salario o la finalización de la suspensión temporal del contrato de trabajo, por un período equivalente al pactado para la reducción o suspensión;

La Prestación de Emergencia para la Conservación del Empleo y la Renta, estaba en los siguientes términos:

I - sin percepción del Beneficio de Emergencia de Preservación de Ingresos y Empleo por la reducción de jornada y salario menor al 25% (veinticinco por ciento);

II - por la cantidad del 25% (veinticinco por ciento) para la reducción de horas y salarios igual o mayor al 25% (veinticinco por ciento) y menor al 50% (cincuenta por ciento) sobre la base de cálculo;

III - en la cantidad del 50% (cincuenta por ciento) sobre la base de cálculo;

IV - por la cantidad del 70% (setenta por ciento) para la reducción de horas y salarios iguales o superiores al 70% (setenta por ciento) sobre la base de cálculo;

La base de cálculo estaba relacionada con el salario del trabajador y la remuneración que tendría con el seguro de desempleo.

El gasto en el beneficio de emergencia de mantener el empleo y los ingresos en 2020 fue de R\$ 33,5 mil millones de reales (US \$ 6,4 mil millones de dólares). En 2020, el programa representó aproximadamente 20,1 millones de acuerdos que beneficiaron a 9,8 millones de trabajadores y alrededor de 1,5 millones de empresas.

Hubo un paquete de ayudas para los gobiernos subnacionales que fue de 190,6 mil millones de reales (equivalente a 34,7 mil millones de dólares), con 60,2 mil millones de reales (equivalente a 10.9 mil millones de dólares) en transferencias directas a Estados, Municipios y Distrito Federal a través del Programa Federativo de Combate al Covid-19.

El Banco Central de Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social han disminuido considerablemente las tasas de interés para incrementar el crédito en la economía. También en 2020, se realizó un anticipo de la asignación anual para los beneficiarios del esquema general de pensiones del INSS, que tradicionalmente se realizaban en las competencias de agosto y diciembre y se realizaban en los meses de marzo y abril mediante la Medida Provisional No. 927 del 22 de marzo de 2020.

También hubo otras medidas, como, por ejemplo, el anticipo del bono anual o bono navideño para los pensionados del INSS, que normalmente reciben el referido bono en agosto y noviembre. Recibieron las cuotas en abril y mayo de 2020 por la Medida Provisional n° 927. En marzo de 2020, hubo una disminución del 2.08% a.m. al 1,8% a.m.

en la tasa de interés del préstamo de nómina para jubilados y pensionados del INSS y la extensión del plazo máximo de operaciones de 72 a 84 meses.

Se produjo la institución de una línea de crédito especial para micro y pequeñas empresas a través del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMPE), que fue instituido por Ley N ° 13.999, del 18 de mayo de 2020.

Debido a la pandemia, hubo una necesidad temporal de suspender la realización de exámenes médicos en persona, a fin de garantizar el aislamiento social y la seguridad de los solicitantes y beneficiarios del RGPS. Con el fin de asistir más rápidamente a los asegurados del RGPS en el otorgamiento de pensiones de invalidez, mediante la Ley 14.131, del 30 de marzo de 2021 (conversión de MP 1006), se autorizó al INSS a otorgar el beneficio de ayuda por invalidez temporal previa presentación por parte del solicitante del certificado y documentos complementarios que acrediten la enfermedad reportada en el certificado como causante de la invalidez hasta el 31 de diciembre de 2021.

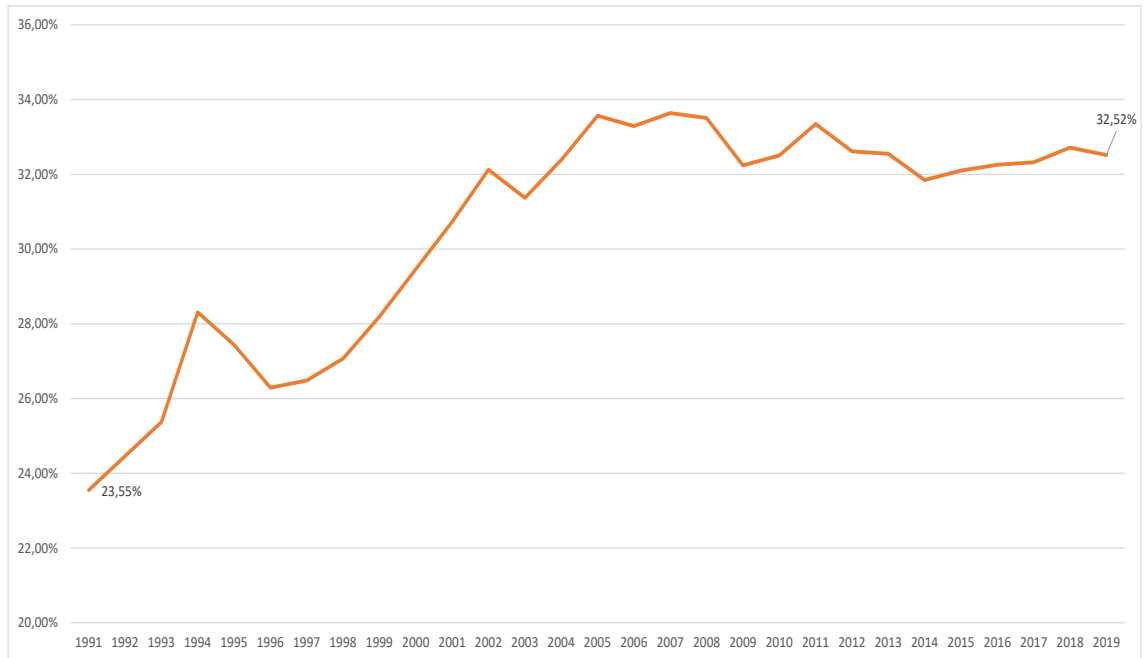
Un desafío que se presentará para Brasil, pero también para toda América Latina y el Caribe, es que la pandemia acentuó aún más las legítimas demandas sociales de una población marcada por una gran desigualdad y por una parte relevante con vulnerabilidades que no fueron plenamente atendidas por el gobierno como sistemas de protección en general, con serias deficiencias, no solo en salud, sino también en otras áreas, como la baja cobertura de los sistemas de desempleo en la región.

Al mismo tiempo que la pandemia derivó en un aumento de las legítimas demandas sociales, terminó generando una desaceleración económica en una región que ya tenía un débil desempeño económico, incluso antes de la pandemia, y agravó la situación fiscal del endeudamiento público en la región. En el caso brasileño, el desempeño económico y la situación fiscal ya eran problemas graves desde 2015.

También en el caso brasileño, este aumento de la demanda social acaba ocurriendo en un contexto de alta carga tributaria en comparación con los países en desarrollo, con dificultad política para lograr incrementar la carga de contribuciones e impuestos hace mucho tiempo. La carga tributaria en Brasil, que estaba en el nivel del 23,5% del PIB a principios de la década de 1990, llegó a principios de la década de 2000 al 30% y desde entonces se ha mantenido estable en el nivel del 32 o el 33% del PIB entre 2002 y 2019. Por lo tanto, el país se ha enfrentado a una fuerte resistencia política a nuevos aumentos de la carga fiscal. Por tanto, es necesario buscar un espacio fiscal para ampliar la protección social de otras formas o, dicho de otra manera, actualmente existe una

resistencia política a mayores aumentos de la carga tributaria, lo que dificulta la obtención de un espacio fiscal para la protección social por esta vía.

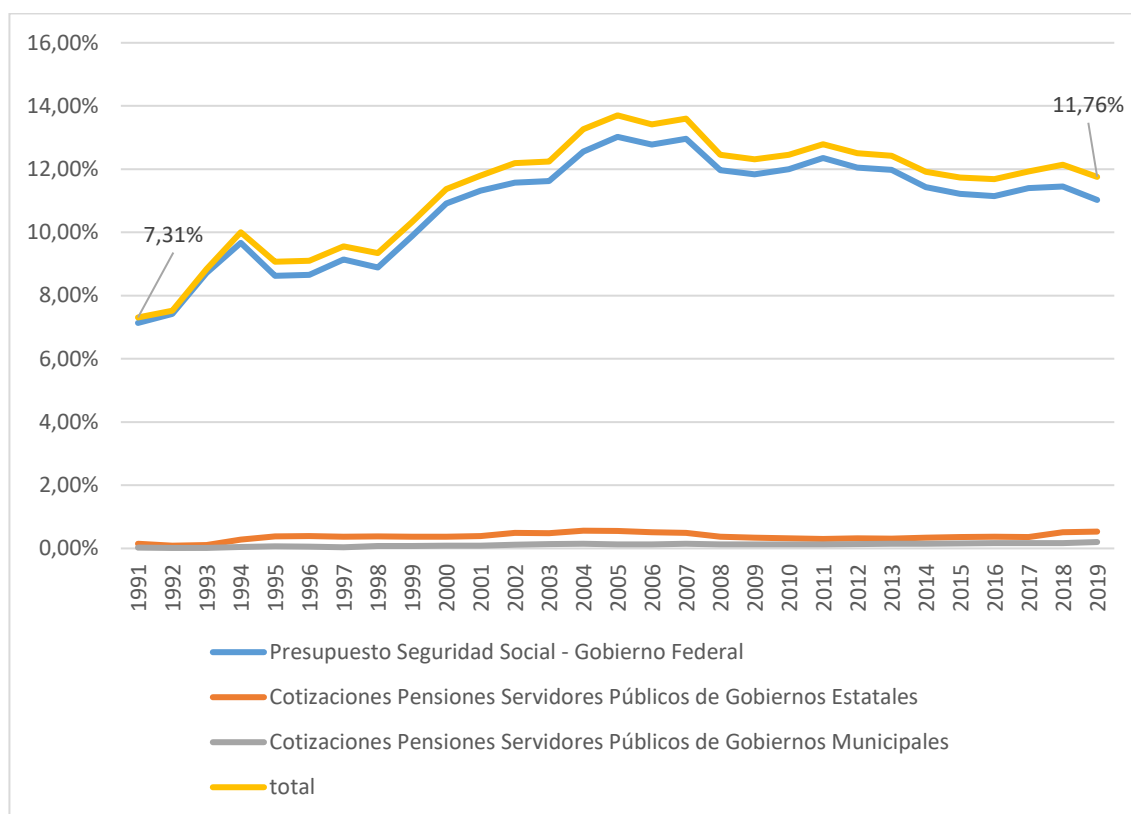
Gráfico 7.3 - Evolución de la carga tributaria en Brasil 1991-2019
% del PIB



Fuente: Receita Federal do Brasil

Del aumento de la carga tributaria, alrededor del 9% del PIB entre 1991 y 2019, alrededor del 4,5% o la mitad fue en ingresos directamente vinculados a la Seguridad Social en el gobierno federal o contribuciones para pensiones en los gobiernos estatales y municipales. Estos datos dejan claro que el incremento de las cotizaciones vinculadas a la seguridad social tuvo un impacto relevante en el aumento de la carga tributaria observado en el período de 1991 a 2019 (Gráfico 7.4).

Gráfico 7.4 - Evolución de los ingresos de la seguridad social como% del PIB - Brasil 1991 a 2019

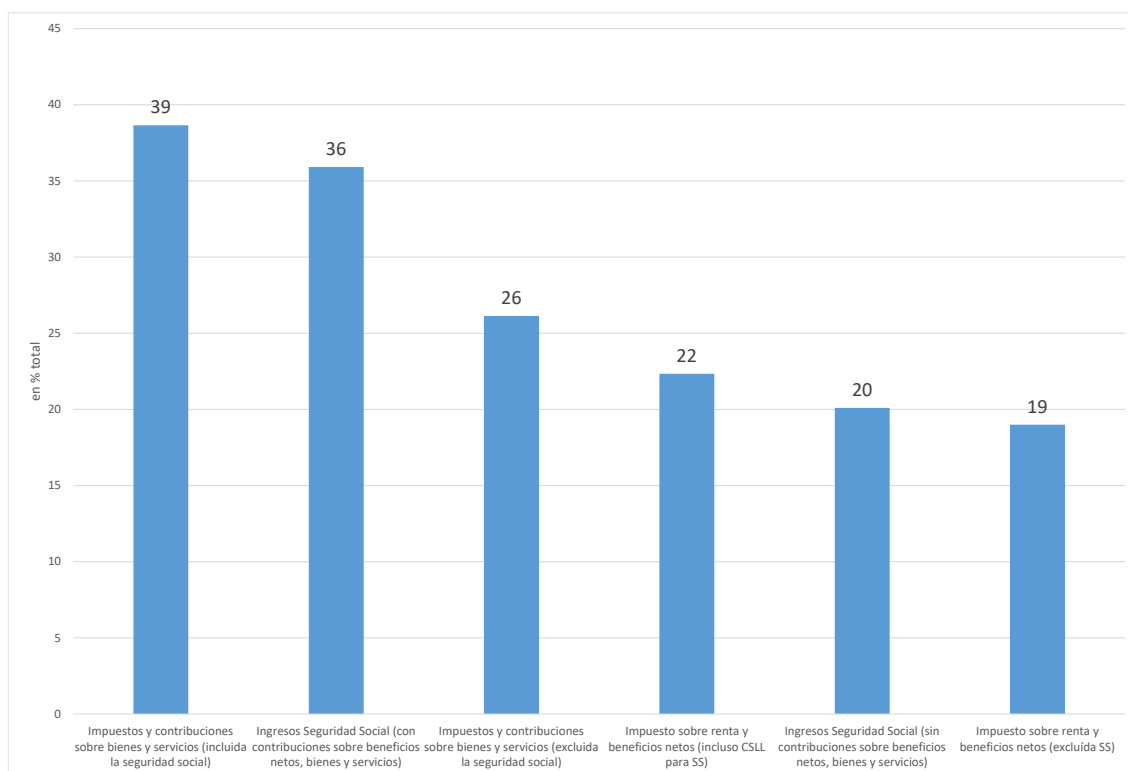


Fuente: Receita Federal do Brasil

Los impuestos y contribuciones sobre bienes y servicios, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta y los beneficios netos representaron, en 2019, alrededor del 81% de los ingresos totales en Brasil (Gráfico 7.5). Un aspecto a considerar en la composición de la carga tributaria brasileña es que la fuente más importante (39% del total en 2019) son los impuestos y contribuciones que gravan los bienes y servicios. Esta fuerte tributación de bienes y servicios termina generando no solo una estructura tributaria muy compleja, con impuestos federales, estatales y municipales, sino que también genera un sesgo muy regresivo en el financiamiento. Otro aspecto muy llamativo de los ingresos fiscales en Brasil es que existe un alto nivel de asignación de ingresos. En 2019, por ejemplo, poco más de 1/3 de los ingresos totales (36%) estaba vinculado a la seguridad social, es decir, pensiones, asistencia social y salud. Finalmente, hay una menor importancia de los impuestos sobre la renta o incluso sobre las ganancias corporativas, que representaron, en 2019, el 22% del total. Claramente, la estructura tributaria brasileña necesitaría aumentar la importancia relativa de los impuestos sobre la

renta en relación con los que gravan los bienes y servicios, a fin de volverse menos regresiva y ayudar a mejorar la distribución de la renta.

Gráfico 7.5 – Composición de la Carga Fiscal de Brasil como % del total - 2019



Fuente: Elaboración del autor con base en datos de la Renta Federal de Brasil.

En cuanto a la estructura de los ingresos y gastos de la seguridad social en Brasil, indican un nivel superior al promedio de la región, incluso considerando solo al gobierno central, sirviendo como ejemplo que, los ingresos directamente vinculados a la seguridad social no son suficientes para cubrir todos los gastos. Con esta realidad, una parte creciente del gasto se cubre con impuestos generales.

Considerando solo el gobierno central, en 2019, la seguridad social acumuló recetas que alcanzaron el 11,4% del PIB y gastos del orden del 14,2% del PIB, generando una necesidad de financiamiento, del llamado presupuesto fiscal, del orden del 2,9 % del PIB (Tabla 7.1). En la composición de los ingresos, se observa que 6,1 p.p. fueron del sistema de pensiones (RGPS, RPPS de funcionarios públicos y cotización a la pensión de sobrevivientes para personal militar). Otros 5,3 p.p. del PIB vinieron de otros aportes como COFINS, CSLL, PIS / COFINS y otros.

La crisis del COVID terminó por alterar significativamente la estructura de ingresos y gastos en seguridad social del gobierno federal o central. Los boletos bajaron significativamente del 11,4% al 11% del PIB entre 2019 y 2020. La caída se concentró más en los boletos que no están vinculados a las pensiones, que habían aumentado las tarifas debido a la reforma de 2019 para los funcionarios del sindicato y para las pensiones militares. Por otro lado, hubo un fuerte incremento en el gasto de seguridad social debido a la pandemia, que ejerció una presión muy intensa sobre el gasto de asistencia social, especialmente con la llamada ayuda de emergencia, pero también sobre los recursos destinados a la salud. Como resultado, el gasto aumentó, entre 2019 y 2020, del 14,2% al 19,8% del PIB, considerando solo al gobierno federal, sin tener en cuenta el gasto de los gobiernos estatales y municipales. Debido a esta combinación de caída de los ingresos y fuerte aumento del gasto, el resultado en la seguridad social, en el gobierno central, pasó de un déficit del 2,9% del PIB en 2019 al 8,8% del PIB en 2020.

Esta acción contracíclica de la seguridad social fue fundamental para paliar los impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia. Sin embargo, también agravó la crisis fiscal que atraviesa Brasil desde 2014 y el proceso, desde entonces, de aumento del endeudamiento público.

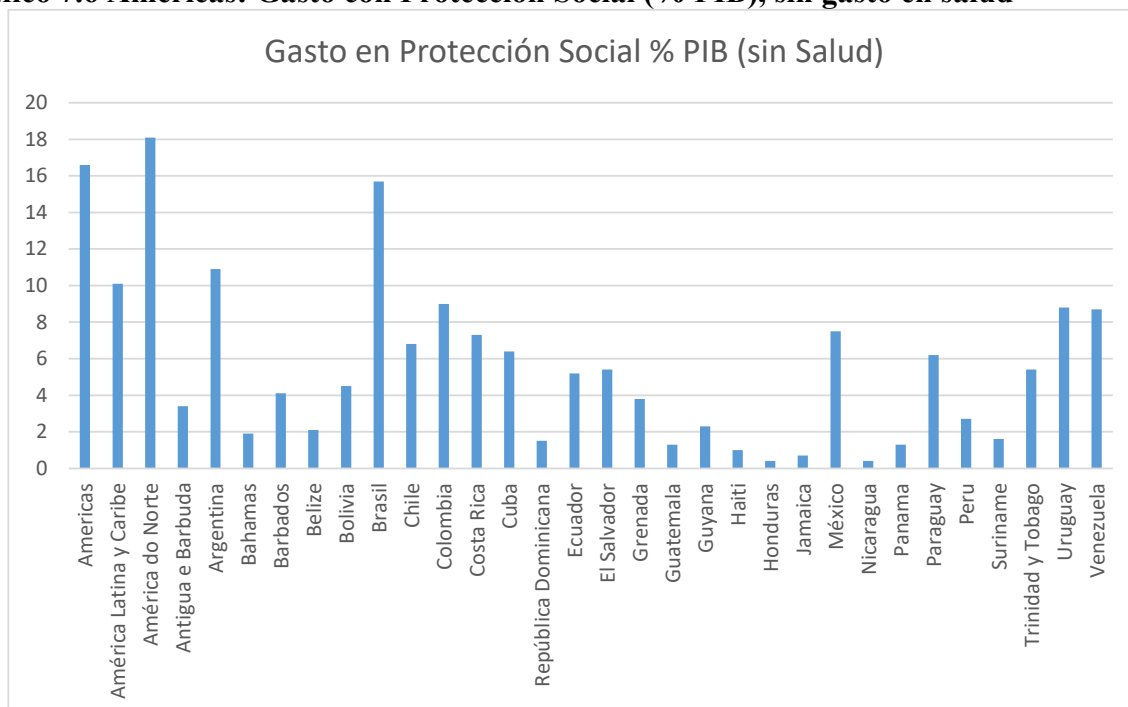
Tabla 7.1 - Ingresos y gasto en seguridad social del gobierno central de Brasil como % del PIB 2019 y 2020

Ítem	2019	2020
I – Ingresos*	11,4	11,0
I.1 Pensiones	6,1	6,1
I.2 COFINS, CSLL e outros	5,3	4,9
II Gastos	14,2	19,8
II.1 Pensiones	10,0	10,6
II.2 Asistencia Social	1,3	5,7
II.3 Bono salarial	0,2	0,3
II.4 Seguro-desempleo	0,5	0,5
II.5 Salud	1,7	2,2
II.6 otros	0,5	0,5
III Resultado (I – II)	- 2,9	- 8,8

Fuente: Secretaria do Tesouro Nacional 2019 e 2020 - * inclusive DRU

También cabe señalar que Brasil es un país que tiene un nivel de gasto en protección social superior al promedio de América Latina y el Caribe, como se puede ver en el Gráfico 7.6. También se pueden observar varios países con bajo gasto en protección social, con varios países con un nivel por debajo del 5% del PIB (Gráfico 7.6).

Gráfico 7.6 Américas: Gasto con Protección Social (% PIB), sin gasto en salud



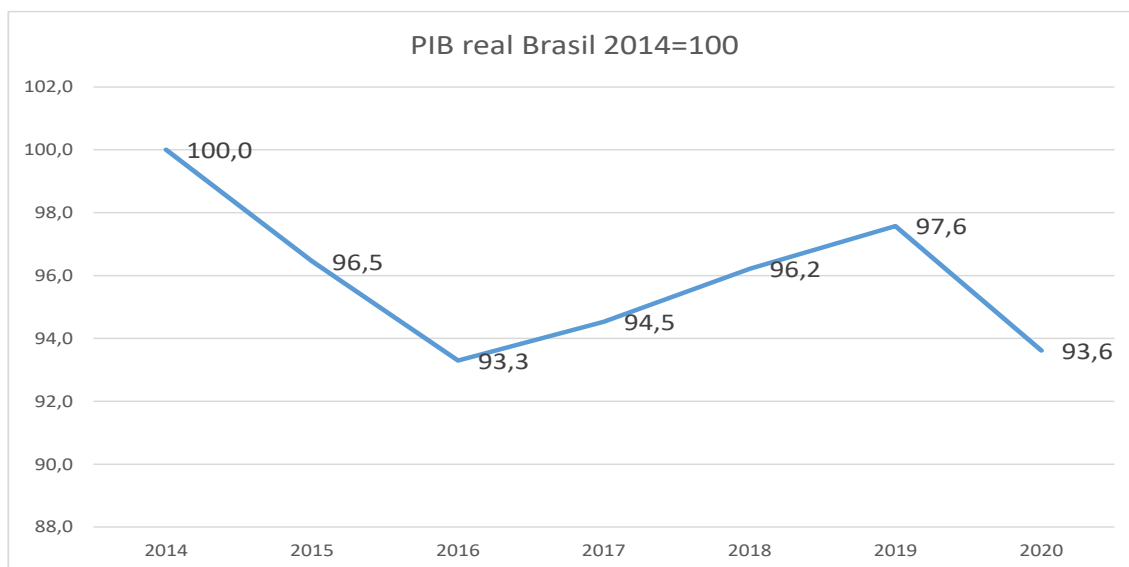
Fuente: OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022 - <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=629#stat>

También cabe señalar que Brasil atraviesa una situación económica y fiscal muy frágil desde 2014. El país ha experimentado una fuerte recesión en los años 2015/2016, una débil recuperación económica en el periodo de 2017 a 2019, interrumpida por la recesión generada por la pandemia en 2020. El país ha tenido déficits primarios y un aumento de la deuda pública desde 2014.

El PIB brasileño en 2019 todavía estaba en un nivel más bajo que en 2014, es decir, no se había recuperado completamente de la fuerte recesión de 2015 y 2016 (Gráfico 7.7). Y, con la fuerte retracción en 2020, el PIB brasileño en 2020 y, probablemente, también en 2021, estará en un nivel inferior al observado en 2014. El PIB de 2020 estuvo aproximadamente un 6,4% por debajo del nivel observado en 2014. Si se considera el PIB per cápita, la situación es aún peor, con un nivel en 2020 alrededor de

un 10,8% menor que el observado en 2014. Probablemente Brasil todavía necesitará algunos años para simplemente volver al nivel de PIB per cápita en 2014.

Grafico 7.7 – Evolución PIB Real Brasil 2014=100 – 2014 hasta 2020

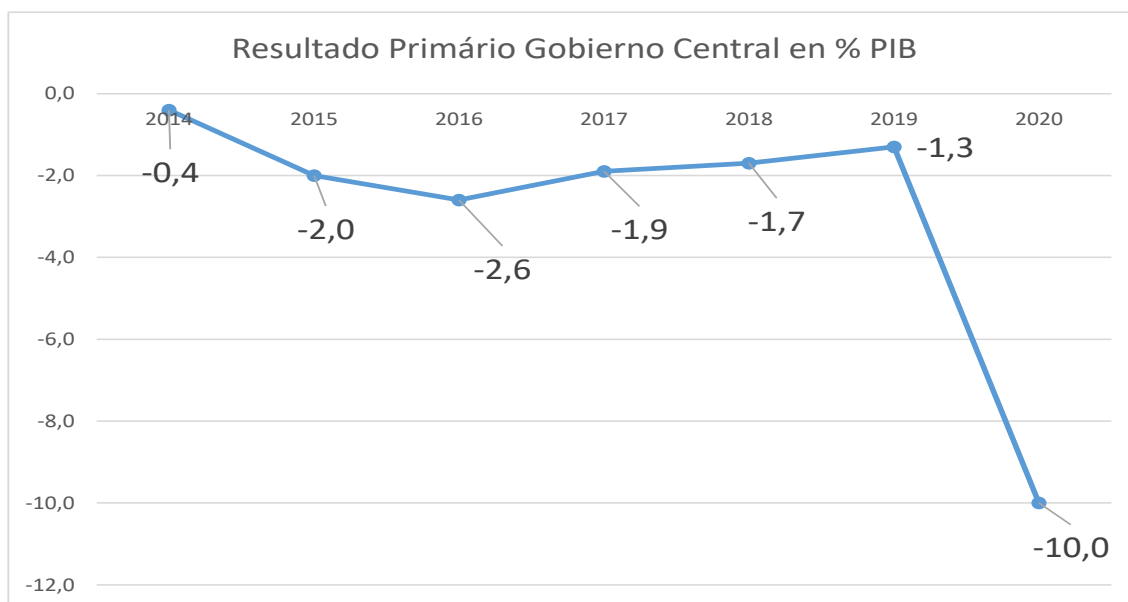


Fuente: Elaboración a partir de datos IBGE y Banco Central

Cabe señalar que el empeoramiento del crecimiento económico, con el fin del buen desempeño de 2004 a 2014, también estuvo marcado por el empeoramiento de la situación fiscal, con una sucesión de altos déficits primarios en el período de 2014 a 2020, alcanzando un pico del 10% del PIB deficitario del gobierno central en el año 2020 (Grafico 7.8).

Este es un punto importante, porque por un lado la crisis y el mundo post-covid demandarán el fortalecimiento del gasto en seguridad social, como salud o incluso asistencia social, pero también hay que tener en cuenta el creciente debilitamiento de la situación económica y fiscal brasileña, con déficits altos y explosivos. El crecimiento de la deuda pública tenderá a generar dificultades para encontrar un espacio fiscal para ampliar la protección social. Este escenario es aún más delicado si se considera la dificultad política de realizar nuevos aumentos de la presión tributaria.

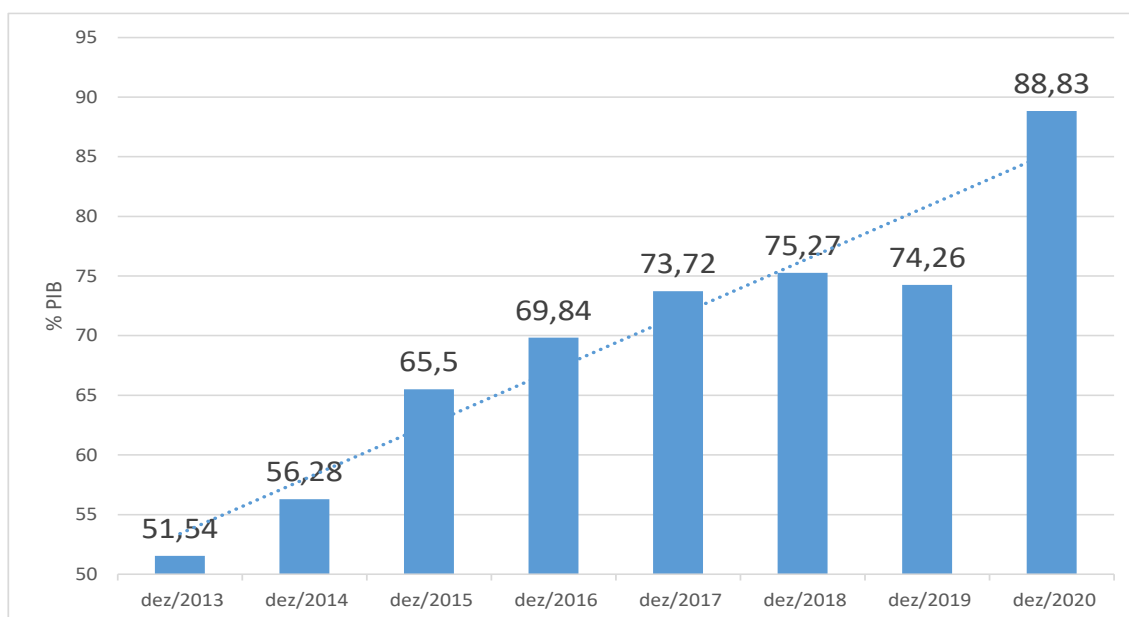
Gráfico 7.8 – Resultado Primario o no Financiero Gobierno Central en % PIB Brasil 2014 a 2020



Fuente: Elaboración a partir de datos del Banco Central

El empeoramiento de la situación fiscal por la pandemia, en el caso brasileño, fue bastante acentuado y, de hecho, solo agravó una tendencia que venía ocurriendo desde 2015. Como resultado, desde 2015 se ha registrado un fuerte incremento de la Deuda Bruta de del Gobierno General en Brasil, que pasó del 51,5% del PIB hasta casi el 90% del PIB (88,8%) entre diciembre de 2014 y diciembre de 2020 (Gráfico 7.9). Claramente, no es una trayectoria sostenible en el tiempo, caracterizándose como una trayectoria claramente explosiva. También es destacable el aumento de la deuda bruta de las administraciones públicas entre 2019 y 2020, cuando pasó del 74,3% al 88,8% del PIB (Gráfico 7.9).

**Grafico 7.9 - Evolución de la Deuda Bruta del Gobierno General - Brasil -
Diciembre de 2014 a diciembre de 2020 - En% del PIB**



Fuente: Banco Central do Brasil

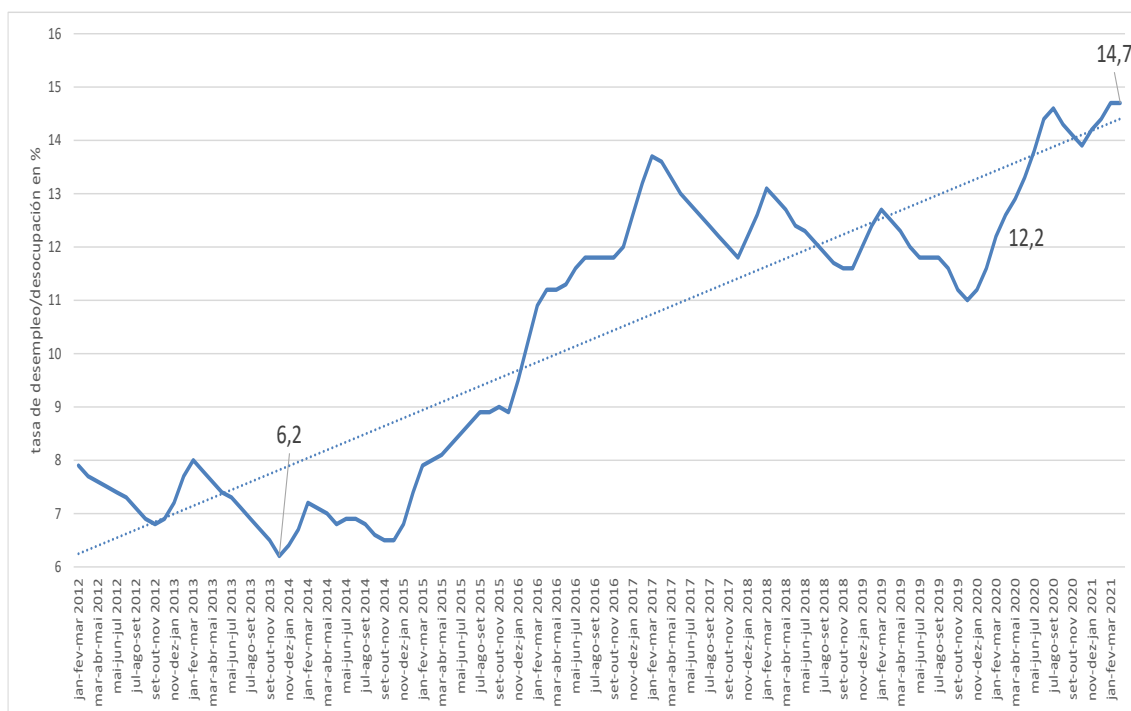
Este cuadro de caída o disminución y aplazamiento de la recaudación, aumento necesario del gasto público para mitigar los impactos de la pandemia, empeoramiento de la situación fiscal y del endeudamiento público es un cuadro observado en todo el mundo y también en América Latina y el Caribe. Considerando 16 países de América Latina y el Caribe, hay un aumento relevante en el déficit fiscal del gobierno central del 3% al 6,9% del PIB entre 2019 y 2020. Mientras que los gastos crecieron del 21,4% al 24,7% del PIB, la recaudación cayó del 18,4% al 17,9% del PIB. Como resultado, la deuda pública de los gobiernos centrales de estos 16 países aumentó, entre 2019 y 2020, del 45,6% al 56,3% del PIB. Este aumento del endeudamiento, que representa un aumento en los gastos por intereses, puede traducirse en un empeoramiento del espacio fiscal para ampliar la protección social en la región en el futuro.

Además del problema del alto endeudamiento público, el gobierno brasileño aún enfrenta un alto compromiso con los gastos obligatorios, especialmente para el pago de pensiones y salarios de los servidores públicos. El gasto en pensiones, incluido las no contributivas (BPC), representó el 57,2% del gasto primario total de la Unión en 2019. Por lo tanto, para todos los demás gastos de la Unión (salud, educación, personal activo, seguro de desempleo, inversión y financiación de la maquinaria pública, entre otros), solo quedaba el 42,8% de los recursos. Este fuerte aumento de los gastos obligatorios para el pago de beneficios ha reducido el espacio fiscal, no solo para otras políticas sociales muy importantes, como la salud y la educación, sino también para la inversión pública.

El crecimiento real acumulado del gasto de la Unión en seguridad social y en el BPC en el período de 2008 a 2020 fue del 4,18% anual promedio, acumulando un aumento del 63% en el período. En este mismo período, los otros gastos primarios crecieron a una tasa del 3,64% anual, acumulando un incremento del 45%.

La pandemia tuvo efectos negativos generalizados. Además de agravar el endeudamiento fiscal y público, también ejerció presión sobre el desempleo, la informalidad, la pobreza y la desigualdad en la región de América Latina y el Caribe, ya marcada por altos niveles de estos retos sociales. En el caso de Brasil, la pandemia terminó impulsando al alza la tasa de desempleo, que ya se encuentra en tendencia alcista después de la fuerte recesión que vivió el país en 2015 y 2016. La tasa de paro, que alcanzó su nivel más bajo en el período de 2012 a 2021, en el último trimestre de 2013 (cuando alcanzó el 6,2%), comenzó a subir a partir de 2014 y tuvo un aumento acelerado con la recesión en 2015 y 2016. Incluso antes de la pandemia, en el primer trimestre de 2020, el desempleo ya había alcanzado el nivel del 12,2%, prácticamente el doble del observado a finales de 2013 (Gráfico 7.11). Con la crisis generada por la pandemia, el desempleo continúa su tendencia ascendente, alcanzando, en el primer trimestre de 2021, el nivel más alto de la serie histórica que inició en 2012, cuando registró una tasa del 14,7% (Gráfico 7.10).

**Grafico 7.10 – Evolución Tasa Desempleo/Paro/Desocupación en %
Brasil – trimestres de 2012 hasta primero trimestre de 2021**



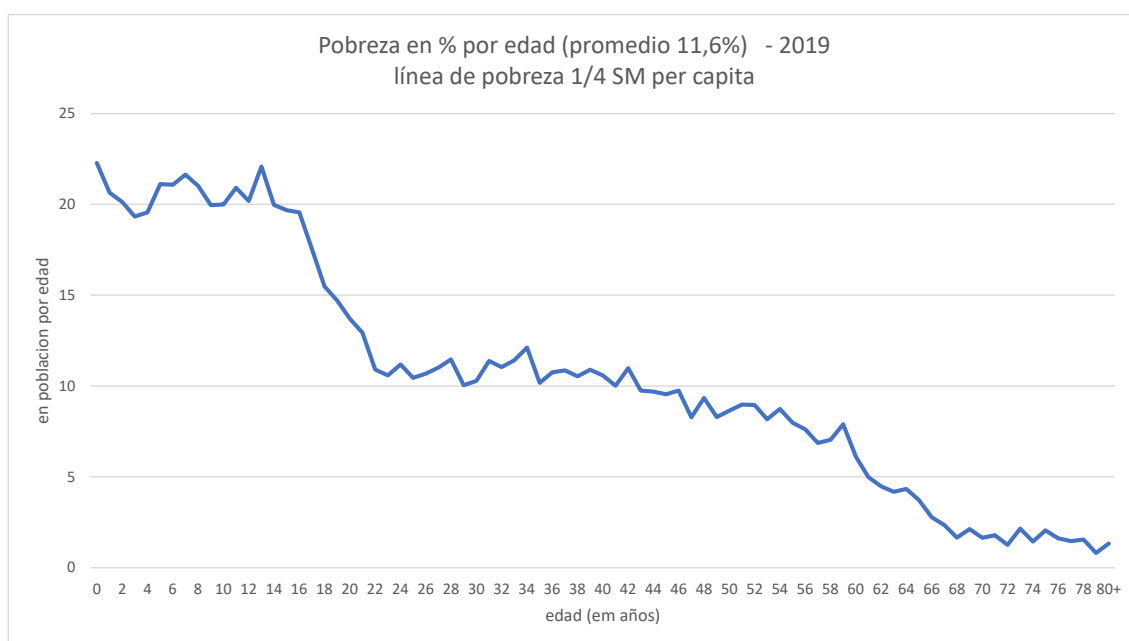
Fuente: Elaboración a partir de datos IBGE

Un aspecto importante que abordar es que la pobreza en Brasil, incluso antes de la pandemia, estaba distribuida de manera muy desigual, afectando a los niños y adolescentes de una manera mucho más severa que a los ancianos. Esta realidad refleja, entre otros factores, la propia estructura del gasto, con una gran concentración del gasto en pensiones. El Programa Bolsa Família, aunque bien enfocado y con gran cobertura, paga un monto de prestación promedio pequeño, muy por debajo del salario mínimo. En este sentido, el avance en la lucha contra la pobreza podría darse a través de la complementación de Bolsa Família, ya sea reorientando recursos de programas sociales no enfocados a los más pobres, como el “abono salarial” (tipo de salario 14 para los trabajadores ocupados en el sector formal), o revisando los llamados gastos tributarios o subsidios que otorga el gobierno central.

Considerando una línea de pobreza del ingreso familiar per cápita de 1/4 del salario mínimo, que corresponde a un nivel cercano a los 2 dólares estadounidenses por día, Brasil todavía tendría un nivel de pobreza de alrededor del 11,6% de la población. Este promedio, sin embargo, fue bastante diverso desde el punto de vista de la edad (Gráfico 7.11). En términos absolutos, esto significa que, en 2019, alrededor de 24,3 millones de personas en Brasil vivían con un ingreso familiar per cápita de menos de 1/4

del salario mínimo, incluso después de las transferencias de ingresos, incluso de Bolsa Família. Mientras que la pobreza entre los niños y adolescentes de 0 a 14 años estaba en un nivel del 20,7%, para el grupo de edad de 60 años o más, la pobreza se redujo al 2,8%. Estos datos dejan en claro que una prioridad de las políticas públicas de protección social en Brasil debe ser reforzar la lucha contra la pobreza entre la niñez y la adolescencia.

**Grafico 7.11 – Pobreza Brasil – en % por edad
(línea pobreza /4 SM per capita) - 2019**



Fuente: Elaboración autor a partir de microdatos de la PNAD Continua Anual de 2019

Una buena propuesta sería complementar la Bolsa Família (en relación a lo que era antes de la pandemia) para asegurar que a todos los brasileños se les garantizara al menos 1/4 del ingreso familiar per cápita y, de esta manera, eliminar pobreza extrema medida por esa línea. La estimación de costos se realizó para el año 2019 con base en microdatos de la PNAD Continua anual, y el resultado fue que sería necesario complementar el programa con recursos del orden del 0,47% del PIB. Este sería el costo necesario a agregar a los programas de transferencia de ingresos para eliminar la pobreza medida por ingresos inferiores a 1/4 del salario mínimo per cápita. En la práctica, consiste, a grandes rasgos, en duplicar el Programa Bolsa Família antes de la pandemia, que, en general, consumía alrededor del 0,5% del PIB. No es un costo tan alto y serviría, asumiendo que no hubo errores de inclusión y exclusión, para eliminar la pobreza extrema. En cuanto al costo de esta propuesta a medio y largo plazo, es muy difícil de

estimar dada la total incertidumbre sobre cómo evolucionará la pobreza a medio y largo plazo en el país. Sin embargo, hay motivos para creer que, en condiciones económicas y sociales normales, tiende a permanecer relativamente estable. Además, esta medida beneficiará principalmente a niños y adolescentes, que son un grupo que tiende a disminuir su participación en la población debido a las tendencias demográficas actuales y la caída de la tasa de fecundidad. Desde un punto de vista puramente demográfico y considerando la posibilidad de recuperación económica tras la superación paulatina de la pandemia, este coste en torno al 0,5% del PIB tiende incluso a bajar en el tiempo o en el medio y largo plazo.

La preocupación de medio y largo plazo, desde el punto de vista de la financiación, debe ser con los impactos del envejecimiento en la demanda de gasto social. El gasto en seguros ya estaba destinado a verse presionado a medio y largo plazo por el envejecimiento de la población, que tiende a incrementar el gasto en salud y pensiones. Con la pandemia, esta tendencia a largo plazo, debida al envejecimiento, acaba ganando un gran componente en el corto plazo o en varios años.

En este escenario de mayor demanda de gasto en seguridad social, debido al envejecimiento, ahora acentuado significativamente por los efectos de la pandemia de COVID, es necesario discutir formas de fortalecer el financiamiento de la seguridad social y encontrar espacio fiscal en la estructura institucional actual. En el caso brasileño, las mejores opciones parecen ser dos:

a) Una primera opción muy importante sería revisar los denominados gastos tributarios, o más directamente, los subsidios tributarios, crediticios y financieros que actualmente tienen un costo / beneficio dudoso para la sociedad en su conjunto y se encuentran en un nivel cercano al 5% de PIB en 2019;

b) Otra opción es la reorientación de recursos que actualmente integran el gasto social pero que tienen baja eficiencia o focalización inadecuada, como el programa de bonificación salarial, que es como un salario dirigido a los empleados del mercado laboral formal, mal focalizado y consume considerables recursos.

En el primero caso, la evolución de los subsidios del gobierno federal o central en porcentaje del PIB creció en el período de 2003 a 2016 (del 3% a 6% del PIB). Claro que es necesario realizar una evaluación exhaustiva del costo/beneficio de estos subsidios y revisar/reorientar los recursos para ampliar la protección social y las políticas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, revisar estos subsidios no es una tarea fácil desde el punto de vista político.

En el segundo caso, el programa Bolsa Familia tiene una buena focalización y el 77% de los recursos se destina a 1/3 más pobre de la población. Sin embargo, para un conjunto de programas, solo el 31% de los recursos se destina al 1/3 más pobre y el 38% al 1/3 más rico de la población. Hay necesidad de mejorar la focalización de recursos para programas sociales en los más pobres.

Al considerar las respuestas de todos los países del mundo, se puede ver un alto grado de países que han tomado medidas para mitigar los graves impactos económicos y sociales de COVID. Según una encuesta de la OIT, 92,9% de los países del mundo han tomado medidas de protección social ante la crisis generada por la pandemia de COVID. Hasta finales de 2020, 209 países y territorios anunciaron al menos 1.622 medidas de protección social en respuesta a la crisis del COVID-19⁵⁸. La mayoría de las medidas fueron la introducción de nuevos programas o prestaciones. En general, el 75,4% de todas las medidas fueron de carácter no contributivo, especialmente la introducción de nuevos programas y beneficios. Entre las 10 medidas más frecuentes, un total de 243 apuntan introducir beneficios específicamente para los trabajadores y / o sus dependientes, mientras que 219 medidas introdujeron beneficios para los grupos de población pobres y vulnerables.

Tabla 7.2 - 10 Principales medidas anunciadas como respuestas de protección social a la crisis pandémica de COVID: 209 países en 2020

Medida	Número
Introducción de prestación para trabajadores y / o dependientes	247
Introducción de beneficios para la población pobre o vulnerable	230
Introducción de subsidios, aplazamiento o reducción del costo de los servicios públicos	131
Aumento del nivel de beneficio	122
Aumento de la duración del beneficio	119
Ampliación de cobertura	110
Introducción de subsidios al salario	109
Aumento de recursos / asignación presupuestaria	99
Mejora del mecanismo de ejecución / capacidad	90
Aplazamiento, reducción o renuncia a la contribución social	89

Fuente: OIT - <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417> acceso en 24/08/2021

⁵⁸ ILO, 2020. Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world

La CEPAL⁵⁹ ha registrado, en los países de América Latina y el Caribe, alrededor de 340 medidas adoptadas por los países de la región en términos de protección social como respuesta ante la crisis generada por la pandemia de COVID (7.3). La principal medida en el campo de la protección social fueron las transferencias de efectivo ya sea por nuevas transferencias o aumento de existentes, expansión a nuevos receptores o desembolso anticipado de transferencias. También cabe destacar 146 medidas de protección del empleo.

Tabla 7.3 - Principales medidas anunciadas como respuestas de protección social a la crisis pandémica de COVID: América Latina y Caribe

Protección Social – 340 medidas	
Medida	Número
Transferencia de efectivo (nuevas transferencias o aumento de transferencias existentes)	156
Transferencia de alimentos/ em especie	60
Garantía de servicios básicos	49
Otras medidas	75
Empleo – 246 medidas	
Protección del empleo	146
Reducción de horas de trabajo	22
Prohibición de despido del trabajo	17
Economía – 1025 medidas	
Política Fiscal	224
Política Monetaria	123
Restricción de la actividad económica	80
Política Empresarial	279
Controles de precios y cantidades	41
Estímulo Económico	98
Alivio de la deuda y suspensión de pagos de crédito	54

Fuente: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> - acceso en 24/08/2021.

En otra importante encuesta realizada por la OIT (2021d), en octubre de 2021, se demostró que, en el período de 2012-2019, los cotizantes a la seguridad social aumentaron un 14 por ciento y la proporción de cotizantes con relación a la población ocupada fue del

⁵⁹ <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> - acceso en 24/08/2021.

46,9 por ciento en 2019, pero los efectos de la COVID-19 en los niveles de cobertura fueron notables, con una caída de cotizantes de 7,3%. La pandemia de COVID terminó provocando importantes retrocesos en los indicadores de protección social en América Latina y el Caribe, aun con las medidas de respuesta que, en general, solo evitaron un mayor deterioro en la región. En ese escenario las prestaciones no contributivas, en especial en el contexto de la pandemia, tuvieron un rol clave para reducir o evitar el incremento de la pobreza y la pobreza extrema. Según la OIT (2021d) el gasto destinado a mitigar la COVID-19 ha permitido contener, en cierta medida, el aumento de la pobreza. A junio de 2021 se habían implementado 273 medidas no contributivas, de las cuales un 64% fueron programas nuevos y el resto adaptaciones de programas existentes.

En relación con el mercado de trabajo, la región de América Latina y el Caribe fue la más afectada a escala global en términos de horas trabajadas e ingresos laborales: la cantidad de horas trabajadas se contrajo un 20,9 por ciento y los ingresos un 19,3 por ciento en 2020 (OIT 2021d). La irrupción de la pandemia COVID-19 se produjo en momentos en que la región de América Latina y el Caribe ya presentaba una difícil situación macroeconómica con un escaso dinamismo. En general, los gobiernos centrales implementaron programas de gasto público de amplio alcance, fundamentalmente subsidios y transferencias monetarias, dirigidos a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva. El gasto total promedio de los gobiernos centrales se incrementó en 3,3 puntos porcentuales del PIB (24,7 por ciento del PIB, frente al 21,4 por ciento en 2019). Adicionalmente, los países debieron incrementar rápidamente su deuda pública. En promedio, los gobiernos de América Latina tomaron nueva deuda por el equivalente al 10,7 por ciento del PIB; por su parte, los de la subregión del Caribe lo hicieron por un nivel promedio muy superior: 15,9 por ciento del PIB. En síntesis, se ha visto que el impacto de la pandemia sobre la economía, el mercado de trabajo y la situación fiscal ha sido fuerte y generalizado.

El gasto social enfocado a enfrentar la crisis de la COVID-19, de acuerdo con los datos de la CEPAL, tuvo una media del 1,2 por ciento del PIB (OIT 2021d). La pandemia de la COVID-19 y la baja cobertura de los seguros de desempleo en los países en los que están institucionalizados, supone un desafío importante para América Latina y el Caribe en términos de ampliación de la cobertura, tanto para los trabajadores formales como para los informales, estos últimos los más afectados por la crisis. Aún, según la OIT (2021d), los efectos de la COVID-19 en la cobertura de la seguridad social contributiva fueron muy significativos: la caída de ocupados entre 2019 y 2020 fue del 7,9 por ciento y la de

cotizantes del 7,3 por ciento. La cobertura desagregada por sexo muestra que los cotizantes hombres cayeron un 7,6 por ciento y las mujeres un 6,8 por ciento. Por categoría ocupacional, el trabajo doméstico ha sido el más afectado, compuesto mayoritariamente por mujeres. Los más perjudicados por rango de edad fueron las personas hasta 29 años, donde la cantidad de ocupados y cotizantes bajó un 12,1 y un 14,4 por ciento respectivamente.

Ciertamente, un aspecto fundamental para mejorar la protección social en América Latina y el Caribe es ampliar la protección contra el desempleo o ampliar los programas de seguro de desempleo. Según la OIT (2021d), La protección social para las personas en edades de trabajar, en particular las que buscan otorgar una seguridad de ingresos ante el evento del desempleo, sigue siendo una tarea pendiente para la consolidación de sistemas integrales de protección social. En la región, la cobertura efectiva de las personas que reciben una prestación económica alcanza solo al 12,5 por ciento de los desempleados (último año disponible), lo que antes de la pandemia ya representaba un gran desafío dadas las dinámicas del mercado laboral, especialmente ante la alta informalidad. Avanzar en el fortalecimiento o creación de sistemas integrales de protección social frente al desempleo, que incluyan una combinación de prestaciones económicas y políticas activas del mercado de trabajo, resulta fundamental para el proceso de reactivación y así evitar que frente a crisis futuras se reproduzcan los elevados niveles de desprotección que han sido expuestos a causa de la pandemia.

En base a datos de la AISS, en 2019, antes de la crisis generada por la pandemia, de un total de 34 países de América Latina y el Caribe, 20 países no contaban con un programa de protección al desempleo y 14 tenían esta cobertura en sus sistemas de seguridad social. Claramente, estos datos muestran la necesidad de avanzar en este campo de protección y que esta debilidad ciertamente tendió a amplificar los impactos de la pandemia en la región de ALC.

Finalmente, cabe señalar que la pandemia COVID 2019 reforzó la importancia de no solo contar con regímenes de seguridad social robustos, sino también de cobertura universal en el área de la salud en general. La OIT (2021) recuerda que la pandemia de COVID-19 ha tenido un profundo impacto en casi todos los aspectos del mundo del trabajo: desde la amenaza inmediata de contraer el virus hasta los confinamientos, el cierre de empresas, el cierre de las escuelas, la pérdida generalizada de puestos de trabajo y las restricciones a la movilidad. Estos rápidos cambios en respuesta a la pandemia han provocado altos niveles de desempleo, la pérdida de trabajo, el cierre de empresas y un

empleo precario para muchos trabajadores. Los trabajadores y empresas informales y las empresas formales han sido especialmente vulnerables durante la crisis a los riesgos laborales, ya que carecen de protecciones suficientes y adecuadas. Los efectos secundarios de la crisis han afectado, a su vez, a las condiciones de trabajo, los salarios y la viabilidad de las empresas. La crisis también ha puesto de manifiesto la importancia del acceso a protecciones como las licencias por enfermedad, las prestaciones sociales y la cobertura universal de salud. Se debe considerar que, el trabajo como actividad social esencial está estrechamente relacionado con la salud, debido a que todas las actividades laborales implican algún tipo de riesgo.

En las Convenciones de la OIT se establece el principio de que los trabajadores deben estar protegidos contra las enfermedades en general o las enfermedades profesionales y los accidentes resultantes de su trabajo. No obstante, para millones de trabajadores esto dista mucho de ser una realidad. De conformidad con las estimaciones globales más recientes de la OIT, cada año se producen 2,78 millones de muertes relacionadas con el trabajo, de las cuales 2,4 millones están relacionadas con enfermedades profesionales. Además del inmenso sufrimiento que esto causa a los trabajadores y sus familias, los costes económicos que ello conlleva son enormes para las empresas, los países y el mundo en general. Las pérdidas relacionadas con las indemnizaciones, las jornadas laborales perdidas, las interrupciones de la producción, la formación y la readaptación profesional, y los costes de la atención sanitaria representan alrededor del 3,94 por ciento del PIB mundial. Para los empleadores, esto se traduce en costosas jubilaciones anticipadas, pérdida de personal cualificado, absentismo y altas primas de seguro. Sin embargo, estas tragedias podrían evitarse con la adopción de métodos racionales de prevención, notificación e inspección. Por consiguiente, los sistemas de seguridad social; específicamente el seguro de riesgos del trabajo representa una inversión importante en el bienestar de los trabajadores, sus familias, los empleadores y la sociedad en general, a razón de que las consecuencias sociales y los costos económicos de los accidentes y enfermedades de trabajo son enormes y permanecen en gran parte ocultos. En consecuencia, desde hace más de dos décadas se promueven los sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo, conocidos como SG-SST. Estos sistemas de gestión en SST tienen como objetivo principal la participación en conjunto patronos-trabajadores en la estructuración de las acciones en pro de la promoción de la salud, prevención de enfermedad y las medidas de seguridad en el trabajo, mediante el mejoramiento continuo tanto de las condiciones como del medio ambiente laboral, así la

estratificación y el control de riesgos detectados. El SG-SST consiste en la elaboración de un proceso a partir de un análisis exhaustivo de la situación de la empresa y de su entorno, con inclusión de las políticas de la organización y participación de los trabajadores, planificación estratégica, evaluaciones, inspecciones por auditoría y acciones de mejora continua en función de alcanzar el éxito para anticiparse, controlar los riesgos laborales y prevenir incidentes, accidentes y enfermedades laborales (OIT 2021a).

Estos sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo se aplican a todos los empleadores públicos y privados, a los trabajadores dependientes e independientes, a las organizaciones de economía solidaria y del sector cooperativo, empresas que ofrecen servicios temporales, gremios o asociaciones. Todo empleador debe considerar la implementación del SG-SST para la protección de sus trabajadores en los riesgos propios de la actividad económica y cumplir con los estándares en seguridad y salud en el trabajo, así como contar con una cobertura de riesgos del trabajo para sus trabajadores (OIT 2021a).

8 – Conclusiones y Consideraciones Finales

Esta tesis se estructuró con el fin de intentar dar respuesta a las siguientes preguntas: a) ¿Cuáles son los principales desafíos de los sistemas de pensiones en la actualidad ?; b) cuáles son las opciones teóricas para enfrentar estos desafíos, con reformas paramétricas, de capitalización estructural o mediante cuentas nocionales; c) cuáles son los objetivos o aspectos que se deben considerar al momento de reformar los sistemas de pensiones para enfrentar los desafíos; d) cuáles son las principales tendencias o respuestas que se han tomado en las reformas de las pensiones en América Latina y el mundo; e) analizar en detalle la reforma previsional en Brasil en 2019, sus antecedentes e impactos iniciales; f) analizar los impactos de COVID en Brasil y las respuestas que se tomaron en el ámbito de la protección social.

En cuanto a la pregunta de los principales desafíos que enfrentan actualmente los sistemas de pensiones, se mostró en detalle que entre los principales desafíos está el rápido e intenso envejecimiento de la población que, aunque global, se viene dando con mayor celeridad y rapidez en América Latina y Brasil. Sin embargo, existen otros desafíos para la región y para Brasil, como la alta informalidad y las nuevas formas de trabajo, por ejemplo. El envejecimiento de la población – a escala mundial, la esperanza de vida ha aumentado y la población está envejeciendo rápidamente, lo que tiende a ejercer una presión sobre los gastos de seguridad social/pensiones. El envejecimiento será sin duda un desafío para la sostenibilidad a medio y largo plazo de los sistemas de seguridad social/pensiones.

Esta tesis también trató de mostrar que el sistema de protección social o, en particular, los regímenes de pensiones en América Latina y el Caribe tiene varios problemas y deficiencias. En general, el sistema se caracteriza por deficiencias en la cobertura, problemas en la adecuación de las pensiones en su rol en la lucha contra la pobreza, especialmente entre los adultos mayores. Si bien Brasil tiene un grado de cobertura superior al promedio de la región, el número de trabajadores desprotegidos sigue siendo alto, al igual que el grado de informalidad. Además, en el caso brasileño, el sistema de pensiones, sea por el rápido e intenso envejecimiento de la población, o como por reglas distorsionadas y regresivas, también enfrenta problemas de sostenibilidad financiera a medio y largo plazo.

Además de todos los problemas que enfrentan los sistemas de pensiones de Brasil y América Latina y el Caribe, el rápido e intenso envejecimiento de la población termina

siendo un gran desafío que puede desestructurar un sistema que nunca se estructuró, como sí se hizo, por ejemplo, en Europa. La región corre un gran riesgo de envejecer antes de enriquecerse o antes de estructurar un sistema de protección social o de pensiones más adecuado. Existe un riesgo muy alto de que el sistema de protección social en América Latina y el Caribe, que ya tiene deficiencias, en el actual contexto demográfico, social y económico, experimente algún grado de disrupción de un sistema de seguridad social que aún no ha sido debidamente estructurado.

Los sistemas de seguridad social son fundamentales para garantizar la cohesión social, el desarrollo sostenible con reducción de las desigualdades y la lucha contra la pobreza. También debe quedar claro que la búsqueda de mejores sistemas de pensiones implica una búsqueda incesante de mejores mercados laborales.

En el caso brasileño, además del desafío del envejecimiento de la población, a pesar de un nivel de cobertura superior al promedio de la región, el sistema de pensiones ha estado marcado por un elevado crecimiento del gasto en pensiones, con reglas que generan ineficiencia y no contribuyen a mejorar la marcada mala distribución de ingresos en el país. De hecho, el sistema de pensiones de Brasil tiene características regresivas, ligadas a los esquemas de los funcionarios públicos, y además también tiene ineficiencias, como la llamada jubilación por tiempo de cotización sin edad mínima. La llamada jubilación por tiempo de cotización, sin edad mínima, ha existido durante mucho tiempo en Brasil, siendo eliminada a finales de la década de 1990 en el sistema de pensiones de los servidores públicos, aunque comenzó a eliminarse gradualmente en el Régimen General (RGPS) solo con la reforma de 2019. Este tipo de jubilación garantiza beneficios a los trabajadores que se encuentran en la élite del mercado laboral formal, que podrían jubilarse con 35/30 años de cotización, generalmente en los 50, o incluso menos de 50 años, con plena capacidad laboral, acumulando la prestación y altos ingresos del trabajo formal (el sistema brasileño permite acumular una jubilación con ingresos del trabajo). Este tipo de jubilación consistía en una distorsión total del papel de la seguridad social, que debería ser garante ingresos para las personas pierden la capacidad de trabajar o generar ingresos a través del trabajo, pues a veces configuraba un complemento de ingresos para la élite del mercado laboral formal, aquellos trabajadores con educación superior y mayor densidad contributiva al sistema de pensiones.

En cuanto al perfil de los beneficiarios de las pensiones en función del tiempo de cotización, se muestra también que el 80,7% de los jubilados anticipados (hombres de 45 a 59 años y mujeres de 45 a 54 años) se encuentran entre el 50% más rico de la población.

Costanzi y Ansiliero (2017) muestran que los hombres (45-59 años) y las mujeres (45-54 años) que se jubilan anticipadamente tienden a concentrarse en los deciles más altos de la distribución del ingreso familiar per cápita. Esta concentración entre los más ricos es aún más pronunciada cuando se consideraron los jubilados empleados (78% entre el 30% más rico). Si se consideran jubilados que estuvieron empleados y cotizantes a pensiones (en cualquier régimen, pero generalmente con bonos formales, por lo que la cotización es obligatoria), la concentración en los tres primeros deciles alcanza casi el 90% del grupo. Claramente, Brasil creó un sistema de pensiones donde los más ricos se jubilaban antes y con montos de pensión más altos y los más pobres se jubilaban más tarde y con prestaciones más bajas. La élite del mercado laboral privado formal se jubila por tiempo de cotización, con 35/30 años de cotización, generalmente con alrededor de 50 años de edad. Los servidores públicos podrían jubilarse a los 60/55 años (o incluso antes según las reglas de transición). Los trabajadores más pobres del sector privado, más afectados por la informalidad, se jubilan a los 65/60 años, con al menos 15 años de cotización, o, si no llegan a los 15 años de cotización, a los 65 años. El argumento es que los más pobres empezaron a trabajar antes y por eso podían jubilarse a los 50 años. En la práctica, aunque los más pobres tienden a empezar a trabajar antes, lo hacen en el mercado laboral informal y difícilmente logran cotizar 35/30 años cuando llegan a los 50 años edad o más o incluso durante toda su vida laboral. Como se muestra en este trabajo, considerando el periodo entre 2000 y 2020 se otorgaron alrededor de 4,6 millones de pensiones por tiempo de cotización en el ámbito de la RGPS, para personas menores de 60 años, con plena capacidad de trabajo, que, en general, pertenecían a la élite del mercado laboral privado formal, quienes en muchas ocasiones continuaron trabajando, acumulando pensiones con los valores más altos de la RGPS e ingresos laborales también entre los más altos del país. La edad promedio de estas pensiones en este período fue de 54 años, con 900 mil prestaciones otorgadas a personas menores de 50 años (generalmente mujeres). Esta regla ha sido aplicada en el RGPS, de 1962 a 2019. Claramente, es una regla contraproducente tanto en términos de sostenibilidad como en términos de distribución del ingreso. En diciembre de 2020, por ejemplo, los beneficiarios que no son ancianos o son menores de 60 años sobre el total de beneficiarios de INSS representaban el 27,6%. Si bien este resultado se deriva, en parte, del pago de prestaciones por invalidez, las jubilaciones anticipadas tienen un peso relevante. En términos absolutos, el número total de beneficiarios del INSS menores de 60 años, en diciembre de 2020, rondaba los 8,9 millones de personas/beneficiarios. En diciembre de 2020, la cantidad de prestaciones por

incapacidad temporal era de alrededor de 1,1 millones. Incluso considerando el total de prestaciones por invalidez permanente (de todas las edades) y prestaciones por maternidad, en diciembre/2020 se alcanzó un total de 4,6 millones de prestaciones.

En este sentido, la reforma de 2019, al finalizar el tiempo de cotización jubilación en RGPS, fue un avance desde el punto de vista de la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones en Brasil, pero también desde el punto de vista de la equidad. Sin embargo, las reglas de transición son complejas y largas desde un punto de vista legal, considerando que todos los que estaban afiliados en la fecha de promulgación de la reforma de 2019 tienen derecho a la regla de transición. Será un largo período de transición.

Las diversas reformas llevadas a cabo, en 1998, 2003, 2014/2015, ponen de manifiesto la dificultad de realizar todos los ajustes necesarios al sistema de pensiones brasileño. En todo caso, estas reformas siguieron el camino adecuado de promover una convergencia entre los sistemas de pensiones de los servidores públicos y los trabajadores del sector privado. Cabe señalar que las reformas de 1998, 2003 y 2019 fueron en la dirección correcta para asegurar la convergencia de las reglas de pensiones para los servidores públicos y los trabajadores del sector privado. El proceso de convergencia estuvo prácticamente cerrado, al menos considerando a los funcionarios federales, en 2019. Por supuesto, hay un período en el que hay reglas de transición. En cualquier caso, se estableció una nueva norma permanente con una edad mínima de jubilación de 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres, tanto para los funcionarios federales como también para los trabajadores del RGPS. Cabe recordar que la regla de jubilación de los servidores públicos, antes de la reforma de 2019, permitía la jubilación a los 60 años para los hombres y a los 55 para las mujeres. Con la institución del sistema de pensiones y el complemento obligatorio en el RPPS, también se garantiza la convergencia del techo de valor entre los esquemas de pensiones de los servidores públicos y el RGPS. La enorme diferencia en el techo de beneficios fue algo que ayudó a explicar las diferencias entre los regímenes y la mayor regresividad del RPPS.

Como se discutió en el primer capítulo de esta tesis, entre los desafíos que afrontan los sistemas de seguridad social / pensiones, además del envejecimiento de la población pueden ser citados los siguientes: ampliar la cobertura y reducir la alta informalidad de los mercados laborales de América Latina y el Caribe; los cuidados de salud y de larga duración; el empleo de los trabajadores jóvenes - la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral formal y en la seguridad social sigue siendo un gran desafío en la región de ALC,

dado que los jóvenes enfrentan altos niveles de desempleo e informalidad. Una parte relevante de los jóvenes no estudia ni trabaja; los mercados de trabajo y la economía digital – la llegada de la economía digital ha dado lugar a nuevas formas de empleo/trabajo, que se realiza a través de las plataformas en línea, que habitualmente no están contempladas en la legislación vigente en materia de seguridad social/pensiones; las desigualdades a lo largo de la vida al abordar las desigualdades y los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos como los derivados de un mayor volumen de desastres naturales debido al cambio climático y al calentamiento global o incluso a los riesgos asociados con la pandemia de COVID; la protección de los trabajadores migrantes.

De todos modos, un punto importante a destacar es que el rápido e intenso proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe, incluido Brasil, obligará a una planificación de políticas públicas a medio y largo plazo. Sin embargo, muchos países de la región están fuertemente apegados a la tradición de dar demasiado peso a las políticas a corto plazo y sin una planificación más adecuada a medio y largo plazo. Esto será fundamental para enfrentar adecuadamente los desafíos que se plantean por las tendencias demográficas del envejecimiento de la población. Las proyecciones presentadas en esta tesis mostraron que la tendencia para América Latina y el Caribe, así como para Brasil, es de aumento del gasto en pensiones en% del PIB durante las próximas décadas. El volumen de recursos necesarios para luchar contra la pobreza entre las personas mayores como porcentaje del PIB también tiende a crecer en las próximas décadas. Sin embargo, aumentar la productividad laboral es fundamental para mitigar estos impactos.

Desde un punto de vista teórico, también se mostró que el debate sobre la reforma debe considerar no solo el tema de la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, que, aunque es fundamental y primordial, también deben considerarse los impactos distributivos, así como los objetivos de alta cobertura, suficiencia y lucha contra la pobreza. Si bien la discusión en América Latina ha estado fuertemente marcada por la dicotomía entre reparto y capitalización, debe quedar claro que, además de los problemas de distribución y cobertura de los sistemas de capitalización, el costo de transición es inviable. Por esta razón, parece más razonable debatir los sistemas contables teóricos, siempre que se complementen con aproximaciones teóricas que consideren las cuestiones distributivas. También hay problemas políticos y de roles para el estado.

También se debatió que un sistema de previsión tiene varios objetivos o finalidades, y, por lo tanto, debe ser evaluado en términos de desempeño en el alcance de sus objetivos, en la medida en que eventuales evaluaciones restringidas a un único

objetivo (por ejemplo, suavización del consumo o sostenibilidad), pueden resultar en un diagnóstico insuficiente. Muchas veces, los múltiples objetivos de un sistema de seguridad no se pueden alcanzar simultáneamente. En este sentido, un principio de política consiste en la búsqueda de la optimización (ni maximización ni minimización de algún particular) de sus múltiples objetivos (suavización del consumo, compartición de riesgos, reducción de la pobreza, redistribución de la renta), ya que estos a menudo no pueden alcanzarse simultáneamente. Tal perspectiva encuentra respaldo en la diversidad enorme de los sistemas previsionales entre los distintos países, no habiendo un diseño ideal, único o dominante. Tal diversidad es fundamental, ya que no existe manera única de optimizar los múltiples objetivos de un sistema de seguridad social, y además los formuladores de política ponderan de forma diferentes los múltiples objetivos de un sistema de pensiones. En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere alcanzar el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, considera los efectos de estos en la mitigación de la pobreza y en la distribución del ingreso.

Por tanto, los sistemas de pensiones deben considerar múltiples objetivos, como la suavización del consumo, los seguros, el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso. Además, los sistemas de pensiones funcionan bajo múltiples restricciones, que incluyen: capacidad fiscal, capacidad institucional y parámetros de comportamiento. Por esta razón, no existe un único sistema de pensiones óptimo, ya que los responsables de la formulación de políticas asignan diferentes ponderaciones a los diferentes objetivos. El patrón de restricciones fiscales e institucionales difiere entre países y puede variar con el tiempo. También hay problemas de racionalidad limitada de los agentes económicos y las opciones gubernamentales, que tienden a estar más enfocadas en temas de corto plazo. Además, los sistemas de pensiones no funcionan de forma aislada y se ven influenciados, por ejemplo, por cambios en el mercado laboral.

Son varios los factores que deben considerarse en el debate sobre reforma previsional, particularmente aquellos relacionados con la sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo, los impactos en la distribución del ingreso, garantías de eliminación o lucha contra la pobreza, las interrelaciones con el mercado laboral, el papel del Estado, temas políticos, así como cuestiones macroeconómicas como, por ejemplo, los posibles efectos sobre el ahorro y el crecimiento económico. Por lo tanto, el debate tiene que ir mucho más allá de la dicotomía de reparto versus capitalización que siempre ha tenido mucho espacio en América Latina y el Caribe desde la reforma chilena en la década de 1980.

Baja cobertura, ausencia de impactos distributivos en su versión más pura, altas tarifas de administración, el altísimo costo de transición en sí mismo ya sería un punto para dejar de lado las propuestas de migración de pay-as-you-go a sistemas de capitalización individual. Es posible estimar el costo de la transición de un régimen de reparto a la capitalización en Brasil, en su totalidad, en alrededor de 2 PIBs en el período 2022 a 2060.

Por otro lado, los esquemas de contabilidad nocional no tienen un alto costo de transición, tienden a ser más equitativos desde un punto de vista intergeneracional, pero en su versión más pura, no cuentan con mecanismos para garantizar la redistribución del ingreso o luchar contra la pobreza, y como mínimo, deberían discutirse con la posibilidad de algún piso o subsidios transparentes para los más pobres. En cualquier caso, desde un punto de vista distributivo, parece fundamental que los sistemas de pensiones garanticen mayores tasas de reemplazo para quienes tienen menores ingresos y, por el contrario, menores tasas de reemplazo para quienes tienen mayores ingresos. Finalmente, desde un punto de vista distributivo, es necesaria una relación inversa entre la tasa de reemplazo y el nivel de ingresos.

El análisis de las tendencias de reforma en el mundo mostró que, aunque muchos países han introducido sistemas de capitalización, varios terminaron revirtiendo este movimiento. Gran parte de los países terminaron implementando reformas paramétricas que, en general, implicaron aumentar la edad de jubilación, aumentar las tasas de cotización y cambiar el cálculo del valor de las prestaciones, con tendencia a la caída de la tasa de reemplazo. Desde un punto de vista distributivo, los sistemas con tasas de reemplazo más altas (más bajas) se recomiendan para aquellos con ingresos más bajos (más altos).

Entre 1995 y junio de 2021, en los programas de pensiones de reparto o pay-as-you-go: un total de 79 países aumentaron la tasa de cotización; 63 países aumentaron la edad legal de jubilación o de retiro y 62 países ajustaron la fórmula de la pensión disminuyeron los planes de pensiones (en general, redujeron el valor de las prestaciones). Los cambios demográficos (aumento en las expectativas de vida y reducción de la tasa de natalidad) están afectando las finanzas de los sistemas de pensiones en el mundo y en forma especial de los programas de reparto o del tipo “Pay-as-you-go” (PAYGO). Ante ello, muchos países realizaron reformas paramétricas en sus sistemas de pensiones, tales como aumentar las tasas de contribución, aumentar la edad de jubilación, aumentar el número de años de cotización necesarios para tener derecho a pensión y otras medidas.

También se demostró que 33 países incorporaron algún régimen o pilar de capitalización individual de manera obligatoria en sus sistemas previsionales, a partir de la reforma chilena de 1981. Los 32 países son: Chile (1981), Australia (1992), Perú (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), China (1997), México (1997), El Salvador (1998) (1998), Kazajstán (1998), Polonia (1999), Suecia (1999), Costa Rica (2000), Panamá (2000), Hong Kong (2000), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Croacia (Croacia) (2002), Estonia (2002), Kosovo (2002), Federación Rusa (2003), República Dominicana (2003) India (2004), Lituania (2004), Nigeria (2005), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), Rumania (2008), Brunéi (2010), Reino Unido (2012), Armenia (2018) y Georgia (2019). Pero como se discutió, muchos países terminaron revirtiendo el proceso de privatización o capitalización en todo o en parte debido a problemas como la baja cobertura, costos de transición extremadamente altos, altas tarifas de administración, entre otros.

Como muestra la OIT (2018), de 1981 a 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones obligatorios. Catorce países son de América Latina: Chile (el primero en privatizar en 1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Estado Plurinacional de Bolivia, México y la República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008); Otros catorce son de Europa del Este y la ex Unión Soviética: Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y la Federación de Rusia (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia. (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013) y Armenia (2014); Y dos países más en África: Nigeria (2004) y Ghana (2010). En 2018, dieciocho países habían reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de su seguridad social: República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017). Entre los problemas observados (OIT 2018) que provocaran un retroceso en la privatización, se puede citar: las tasas de cobertura se han estancado o disminuido, reducción de las pensiones por el cambio el lo tipo de plan marcado por contribución definida, aumento de la desigualdad de género, alta presión fiscal debido a los costos de transición, altos costos administrativos, riesgos demográficos y del mercado financiero transferidos a las personas y gobernabilidad débil.

También se demostró que el avance de las pensiones no contributivas fue importante para ampliar la cobertura y protección social de la población anciana en la región latinoamericana. También es importante destacar que un mejor sistema de pensiones implica necesariamente un mejor mercado laboral.

En el caso brasileño, se mostró que el sistema de pensiones seguía una trayectoria insostenible desde el punto de vista fiscal debido a componentes regresivos de las pensiones de los servidores públicos y por jubilaciones anticipadas para personas con plena capacidad de trabajo, además a una alta informalidad y otras graves distorsiones. Una transferencia es progresiva cuando su coeficiente de concentración es menor que el coeficiente de Gini, sin embargo, las pensiones en Brasil tenían un índice de concentración ligeramente superior, de 0,544 a 0,540. Los sistemas de pensiones de los servidores públicos (RPPS) concentraban el 73% de sus transferencias en la décima parte más rica y, por lo tanto, contribuyen en gran medida a agravar la concentración del ingreso. El coeficiente de concentración de los RPPS es 0,82, es decir, muy regresivo. Así, desde 1988 se han realizado varias reformas, siendo la de 2019 la más extensa de todas.

En cuanto a los impactos de la reforma previsional de 2019, si bien aún son limitados, considerando que ha transcurrido poco tiempo desde su aprobación, esta tesis presenta las primeras evidencias de que está provocando una tendencia de convergencia bastante gradual de las edades de jubilación, según las reglas de transición.

Considerando las pensiones por tiempo de cotización concedidas en el año 2019 y 2020, pero considerando el año de la fecha de inicio de la prestación en 2018, 2019 y 2020, se observa un incremento significativo en la edad promedio de jubilación de 55,24 años, en 2018, a 55,34 años y 55,85 años, respectivamente, en los años 2019 y 2020. De 2019 a 2020, la edad media pasó de 55,34 a 55,85 años, lo que indica un incremento del orden de 0,51 años entre 2019 y 2020. Este efecto está ligado a la aprobación de la reforma previsional de 2019. La reforma de 2019 establece como regla de transición, que la edad real del trabajador más el tiempo de cotización deberían sumar de 96 / 86 puntos para hombres y mujeres, respectivamente (ver artículo 15 de la EC nº 103/2019), con un incremento de 1 punto por año, a partir de enero de 2020, hasta llegar a 105/100 puntos. Para esta regla de transición, en 2020, era necesario puntuar (suma de edad + tiempo de cotización) con 87 puntos para las mujeres y 97 puntos para los hombres, siempre que se cumpliera el tiempo mínimo de cotización de 30/35 años. En cualquier caso, existe una mayor necesidad de edad y / o tiempo para contribuir.

También es posible ampliar el análisis de la edad promedio en los datos de inicio de beneficios (DIB) para jubilaciones por tiempo de cotización con desagregación por sexo, aunque considerando solo los concedidos del bienio 2019 y 2020. Por esta metodología, la edad promedio en el DIB de los hombres creció de 56,71 a 57,30 años entre 2019 y 2020 (un aumento de 0,59 años). En el caso de las mujeres, en la misma comparación, hubo un aumento de 53,46 a 53,96 años (aumento de 0,5 años). Como el aumento de la edad promedio fue mayor para los hombres, que ya eran mayores (debido al mayor requerimiento de tiempo de contribución y puntuación), la diferencia en la edad promedio de los hombres en comparación con las mujeres pasó de 3,25 a 3,34 años entre 2019 y 2020.

La convergencia de la edad de jubilación de los docentes bajo la RGPS, dio paso a la nueva normativa permanente, de 60 años para los hombres y 57 para las mujeres, obligatoria solo para los nuevos afiliados o los que se incorporaron después de la reforma, también debe darse de forma paulatina. Considerando las jubilaciones de profesores en la RGPS, otorgadas con fecha del año 2020, la edad promedio pasó de 52,79 años a 53,57 años. Sin embargo, esta comparación termina mezclando prestaciones otorgadas con reglas antes y después de la reforma. Para mejorar la comparación, al considerar pensiones para docentes otorgadas o con fecha de despacho de 2020, aquellos con fecha de inicio de 2019, registraron una edad promedio de 53,21 años y, con aquellos con inicio en 2020, ya había subido a 54,53 años. Por tanto, hubo un aumento medio de la edad de jubilación de alrededor de 1,3 años. En esta misma comparación, la edad media de jubilación de las mujeres pasó de 53 a 54,31 años, es decir, un aumento de 1,31 años, considerando las concesiones en 2020, pero con fecha de inicio de la pensión de, respectivamente, 2019 y 2020. Para los hombres, en esta misma comparación, el aumento fue de 56,64 años a 57,51 años, es decir, un aumento de 0,88 años. Las mujeres representaron alrededor del 93,8% del total de prestaciones otorgadas. Se observa, en más de dos décadas de encuesta (2000-2020), que en el año 2020 (primer año después de la implementación de la EC 103/19): i) la edad promedio de jubilación de docentes para ambos sexos superó por primera vez los 54 años; la moda alcanzó por primera vez los 52 años; la mediana alcanzó por primera vez 54 años; el primer cuartil estaba en el nivel 52 por primera vez; el tercer cuartil también alcanzó los 57 años por primera vez entre 2000-2020.

A pesar de los avances y de una reestructuración amplia en la reforma de 2019, aún quedan varios problemas pendientes, por ejemplo: gran diversidad de tratamientos

diferenciados, por ejemplo, para docentes, personal militar y agentes de seguridad pública, entre otros. También hay problemas relacionados con un alto y creciente nivel de judicialización, alta informalidad o avances en nuevas formas de trabajo, como el MEI, que no resuelven la informalidad e incluso corroen el mercado laboral formal, debilitando el financiamiento de la seguridad social/pensiones, así como otros problemas, como un alto nivel de accidentes laborales y una precaria rehabilitación física y profesional, cuya importancia tiende a crecer tanto con el envejecimiento como como consecuencia de los impactos de la pandemia de COVID.

La proporción de concesiones judiciales en INSS pasó del 1% del total, en 2001, a 13% en 2020. Si bien la concesión total creció a una tasa promedio anual de 2.85% anual, entre 2001 y 2020, la judicial tuvo un incremento promedio anual del 17.5%. En el período de 2001 a 2020, la concesión total de pensiones en el INSS fue de 90,2 millones, con un total de 6,7 millones de prestaciones judiciales (7,4% del total).

Otro punto importante a tener en cuenta es que todavía subsisten tratamientos muy favorecidos para militares y policías, reflejando el hecho de que son la base de apoyo del gobierno que entró en el poder en 2019. Posteriormente, habrá que volver a debatir estos sistemas muy diferenciados, es decir, el tratamiento a favor de los militares y policías. Además, en el caso de los militares, se produjo, al mismo tiempo que la reforma, una reestructuración de la carrera militar sumamente costosa que incrementará el gasto. En este sentido, es necesario reconocer que la reforma de 2019 no fue perfecta y tiene varios problemas, además de los antes mencionados, que deberían o deberían investigarse en un futuro próximo.

En cuanto a la cobertura de los sistemas de pensiones, los datos muestran serias deficiencias en toda la región de América Latina y el Caribe y en algunas regiones del mundo como África, Estados Árabes y países de bajos ingresos en general. Poco más de la mitad de la población de los trabajadores activos o en la fuerza de trabajo mundial (53,7 %) contribuye a un plan de pensiones y, por lo tanto, puede esperar recibir una pensión contributiva al jubilarse. Una vez más, sin embargo, hay importantes variaciones regionales. Por ejemplo, en el África subsahariana, solo el 8,9% de la población activa cotiza en planes de pensiones y acumula derechos a una pensión contributiva, a diferencia de lo que ocurre en Europa Occidental y América del Norte, donde las cifras son del 88,3% y el 95%, respectivamente. En contextos de bajos ingresos, generalmente solo una proporción muy pequeña de los empleados son asalariados con contratos formales de trabajo cubiertos por pensiones contributivas. Esto se refleja en la baja proporción de la

población activa, solo el 6,6%, que cotiza activamente en los países de bajos ingresos. En cuanto a la cobertura en la región de América Latina y el Caribe, en general, los indicadores son, en el año 2020, ligeramente inferiores a los presentados por el mundo en su conjunto. A nivel mundial, mientras que el 77,5% de las personas en edad de jubilación reciben alguna forma de pensión de vejez (contributiva y no contributiva), en la región de América Latina y el Caribe este porcentaje se estimó en 75,4%. En África, Estados Árabes y Países de bajos ingresos, esta cobertura cae a niveles muy bajos, respectivamente, 27,1%, 24% y 23,2%. A nivel mundial, mientras que la cobertura de pensiones (cotizantes activos) de la población activa de 15 años y más es del 53%, en la región de América Latina y el Caribe este porcentaje desciende al 47%. Por tanto, más de la mitad de la población activa de América Latina y el Caribe no estaba cubierta por ningún sistema de pensiones. Además, en varios países del mundo o incluso en África (13,4%), esta cobertura está por debajo del nivel del 20%. En general, la mayor cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe se observó en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y, para los adultos mayores que reciben prestaciones, también se pudo incluir a Bolivia.

En el caso de Brasil, antes de la crisis generada por la pandemia de COVID, la cobertura para los ancianos alcanzó, en 2019, el 85%, y para los trabajadores ocupados el 71%. A pesar de estos índices, cabe destacar que existían grandes diferencias entre grupos con altos niveles de desprotección entre los trabajadores de menores ingresos y también en determinados colectivos como los autónomos y los trabajadores del hogar. Por tanto, los importantes problemas en la brecha de cobertura del sistema de pensiones no fueron resueltos ni atacados por la reforma de 2019, y aún carecen de nuevas políticas, dado que las adoptadas hasta el momento han sido ineficaces o incluso han generado efectos negativos como el caso del MEI, como se muestra en este estudio y se resumirá a continuación.

Además, entre el proyecto de reforma presentado por el gobierno y la versión finalmente aprobada en el Congreso, se realizaron modificaciones que seguramente pueden considerarse problemáticas, como la exclusión de los funcionarios de los gobiernos estatales y municipales de la reforma y la exclusión de los mecanismos de ajuste automático a la demografía. También se demostró que la introducción del llamado descarte de contribuciones introducido por el Congreso, en la tramitación de la propuesta, para incrementar el valor del beneficio, debido a las peculiaridades de las reglas de cálculo brasileñas, ha permitido calcular la contribución promedio basada en una sola

contribución (esta distorsión se discutió en detalle en el capítulo 6 de esta tesis). Asimismo, el problema del MEI, que se debe enfrentar, no sucedió, así como no hubo cambios en los sistemas de pensiones rurales y se mantuvo la diferencia de edad entre hombres y mujeres.

La defensa de las políticas de flexibilización del mercado laboral se ha vuelto común, ya sea por la creación de contratos laborales más precarios o por políticas que en Brasil se denominan "pejotización" que consiste en la posibilidad de sustituir los contratos laborales por relaciones comerciales entre empresas y trabajadores como si fueran empresas. y, por tanto, sin derechos laborales. El argumento es casi siempre que esto ayudaría a crear ocupaciones e incluso a formalizar las relaciones laborales. En la práctica, sin embargo, muchas veces, en lugar de generar formalización, termina generando migración de trabajadores de mejores contratos a contratos más precarios o incluso a relaciones comerciales sin derechos laborales. Si bien el objetivo de estas políticas en el discurso es la formalización del mercado laboral, en la práctica, el resultado es una migración con precariedad del mercado laboral y debilitamiento del financiamiento de la seguridad social y del sistema de pensiones. Este es exactamente el caso de MEI en Brasil.

Entre los diversos problemas señalados en el análisis del MEI, se pueden citar los siguientes:

a) mala focalización de los más pobres: el análisis mostró que, considerando el ingreso familiar per cápita mensual, el 84% de los MEI se encontraban entre el 50% más rico de la población en una evaluación realizada en 2014. En 2019, se puede estimar que solo el 18,4% de los contribuyentes de MEI se encontraban entre el 50% más pobre del país, considerando el ingreso familiar per cápita. Por el contrario, el 81,6% de los contribuyentes MEI estaría entre el 50% más rico de la población, con el 61,7% entre el 30% más rico de la población;

b) fomento de la migración y la no formalización: Una porción relevante de los inscritos en el MEI no eran trabajadores informales que se estaban formalizando, sino trabajadores ya formalizados, que ya cotizaban a la seguridad social y que migraron al MEI. Esta migración ocurre sin ganancias en términos de cobertura del sistema de pensiones y con el debilitamiento del financiamiento del RGPS. Se demostró que el 56% de los afiliados al MEI ya cotizaba a la seguridad social y, por tanto, no se trataba de formalización, sino de migración de otro tipo de asegurados, incluidos los empleados con contrato laboral;

c) grave desequilibrio financiero y actuarial del RGPS: el déficit de MEI estimado considerando la recaudación y gasto de jubilación por edad en el futuro, tomando como referencia los que cotizaron en 2014 como MEI, sería del alrededor de R\$ 464,7 mil millones en el período 2015 a 2060. Se actualizó el cálculo para los contribuyentes en 2018: el resultado es un déficit de R\$ 729 mil millones en el período de 40 años - 2021 a 2060;

d) estímulo a la subfacturación: como la carga tributaria y la contribución son muy elevadas si el MEI supera el límite de facturación de R \$ 81.000 / año, o se convierte en microempresa o microempresario, obviamente existe un alto estímulo para la subfacturación, que se ve reforzada por una inspección débil, con un número importante de microempresas que se convierten en MEI, más que MEI en microempresas.

En 2019, las MEI ya representaban alrededor del 7% del total de contribuyentes del RGPS, pero representaban menos del 1% de los ingresos del régimen.

Antes de la pandemia de COVID, los sistemas de seguridad social ya enfrentaban grandes desafíos debido al envejecimiento de la población y al surgimiento de nuevas formas de trabajo que están generando desregulación y dificultades en el financiamiento de los sistemas de pensiones. Brasil, en particular, con relación a las nuevas formas de trabajo, se ha movido hacia una línea de políticas que no solo no ponen límites a este movimiento, sino que también tienden a acelerar estos movimientos aún más. Son políticas que se crearon bajo el argumento del combate a la informalidad, pero, en la práctica, terminan debilitando el mercado laboral formal y el financiamiento del sistema de pensiones, con la política MEI, que fue evaluada en este estudio. Por cierto, la región de América Latina y el Caribe, incluido Brasil, nunca logró superar el problema de la alta informalidad del mercado laboral.

En realidad, se mostró que que la lucha estructural contra la informalidad y la desprotección social implica necesariamente los efectos inclusivos de democratizar el acceso a una educación de calidad, especialmente para los más pobres. La política de flexibilización de las relaciones laborales, basada en el argumento de la necesidad de reducir la informalidad, de manera rápida y sencilla, debilitar los contratos laborales no tiende a resolver estructuralmente la informalidad, debilitando el mercado laboral formal y debilitando el financiamiento de los sistemas pensiones y de protección social.

En los últimos años han surgido dos ocupaciones como expresiones dramáticas del nuevo metabolismo del mercado laboral: los conductores y los repartidores de aplicaciones. Empresas como Uber, Cabify, 99, iFood, Rappi, Loggi, entre otras, se

presentan como empresas de tecnología que ofrecen sistemas de conexión entre entidades económicas independientes, ya sea entre conductores y pasajeros o entre establecimientos, repartidores y consumidores. Según la posición de las empresas, si bien afirman que los trabajadores ofrecen sus servicios de manera autónoma y voluntaria, también tratan de cumplir con las responsabilidades inherentes a las actividades capitalistas, tanto en lo que se refiere a los costos de adquisición de los medios de producción como a los costos operativos, así como en cuanto al reconocimiento de derechos, garantías y condiciones mínimas de trabajo. Sostienen que las plataformas digitales transforman una relación de trabajo (en la que el trabajador ocupa siempre una posición de subordinación y en condición de hipoacusia) en una falsa operación comercial, transfiriendo el riesgo capitalista (que, en definitiva, sirve como justificación ética para la ganancia) para el agente no capitalista, es decir, el trabajador que no puede soportar los riesgos económicos de las empresas. Estas plataformas claramente han creado una fuerte desregulación del mercado laboral y, en general, los trabajadores a menudo se dedican a actividades sin protección social y sin cobertura por parte de los sistemas de pensiones. Habrá que avanzar en la regulación y protección social, incluidas las pensiones, de estos trabajadores de plataformas.

En Brasil, en la población de 20 a 59 años, en su conjunto, alrededor del 45,8% cotizaba al sistema de pensiones, este porcentaje era del 28,5% para aquellos con educación primaria, del 48,4% para educación secundaria y del 66,8% para la educación superior. También se observa que el porcentaje de cotización para pensiones era del 12,1% para quienes tienen menos de 1 año de educación y se eleva casi continuamente al 73,5% para quienes tienen un título universitario. Estos datos muestran que la lucha estructural contra la informalidad y la desprotección social pasan necesariamente los efectos inclusivos de democratizar el acceso a una educación de calidad, especialmente para los más pobres.

Otro grave problema no resuelto en Brasil por la reforma de 2019 se refiere al sistema de pensiones de los militares. Como muestran Schetini y Vizioli (2022), en lo que respecta al sistema militar brasileño, el gasto per cápita mensual fue de R\$ 11.900 por prestación, lo que correspondió a una prestación media anual de casi R\$ 155.000, es decir, más de cuatro veces la renta per cápita brasileña. En valores absolutos, corregido por la paridad del poder adquisitivo, el valor de la pensión media de los militares brasileños es superior al de los estadounidenses, aunque el ingreso per cápita estadounidense es casi cuatro veces mayor que el brasileño. Cuatro factores principales contribuyen a explicar

por qué el gasto en pensiones militares es desproporcionadamente alto. Primero, los militares se retiran muy jóvenes: antes de los 50 años en la mayoría de los casos. En segundo lugar, el valor de las ganancias es igual al salario íntegro del cargo o grado que tuvo, además de las bonificaciones y complementos que pudieran incorporarse, y se reajusta de la misma forma que la remuneración de los activos (integridad y paridad). Hasta 2001, los militares ascendían al momento de la jubilación, es decir, accedían al salario correspondiente al nivel jerárquico inmediatamente superior, regla que aún se aplica en algunos casos de invalidez.

En tercer lugar, las pensiones son siempre completas y, en la mayoría de los casos, vitalicias. Para los cónyuges, son siempre de por vida, independientemente de la edad u otro atributo. Además, las hijas solteras de quienes se afiliaron antes de 2001 y optaron por pagar una cotización adicional también tienen derecho a pensiones vitalicias. Aunque redujeron algunas distorsiones, fueron leves en comparación con los cambios para los trabajadores civiles en los sectores público y privado. Los principales cambios para los militares fueron un aumento en la cotización (de 7,5% a 10,5%) y un aumento gradual en la antigüedad de servicio de 30 a 35 años, pero la misma ley que hizo estos cambios promovió una reestructuración sumamente costosa de la remuneración de los militares. La misma ley que impulsó cambios en la seguridad social reestructuró las carreras militares: hubo un aumento de los valores salariales, creación de disponibilidad militar adicional y expansión significativa de la calificación adicional. Además, se duplicó el valor de la prestación pagada al jubilarse. La justificación de este conjunto de medidas residía en el hecho de que los ingresos de los militares estaban rezagados por el efecto fiscal de las medidas antes descritas para demostrar que la reforma en la pensión militar fue más que compensada por la reestructuración de carreras. El efecto neto para el gobierno federal converge en un aumento del gasto de alrededor de R\$ 6 mil millones por año (Schetini y Vizioli 2022).

Schetini y Vizioli (2022), por lo tanto, mostraron que la reforma de las pensiones militares brasileñas de 2019 fue leve en comparación con los cambios aplicados a los trabajadores civiles (hubo mantenimiento de la integralidad y la paridad) y no está en línea con la tendencia internacional. La noción de que los militares deberían retirarse un poco antes está bien fundada, pero todas las demás diferencias carecen de una justificación razonable.

La tesis de que los militares no se jubilan o no tienen un sistema de seguridad social, sino un sistema de protección social, es más retórica que realidad. Le recordamos

que poco más de un año después de la creación de esta denominación (Sistema de Proteção Social dos Militares), la consideración de que los militares de la reserva están retirados para todos los efectos prácticos se utilizó para extender a la categoría la decisión de la Federal Tribunal Supremo que permite la aplicación del tope salarial del servicio público de forma separada a la prestación y al salario de jubilación y no la suma de las dos partes. Es decir, los argumentos se utilizan según conveniencia, para garantizar ventajas retributivas.

La pandemia de COVID agregó aún más desafíos a la seguridad social en Brasil y en América Latina y el Caribe, ya que incrementó legítimamente las demandas sociales de la región, pero terminó debilitando la situación fiscal y de endeudamiento público.

A pesar de los efectos desiguales de la pandemia en los países más ricos y más pobres, hay impactos que fueron relativamente más comunes y estandarizados. En general, además de los impactos desastrosos en la salud de la población en general, la pandemia terminó teniendo efectos económicos y sociales muy negativos. El necesario distanciamiento social terminó generando una desaceleración económica, una caída de los ingresos, al mismo tiempo que se hacía necesario incrementar el gasto público tanto para combatir los efectos de la pandemia en la salud, como los económicos y sociales. Por tanto, de forma estereotipada, se produjo una recesión económica, una caída y / o disminución de los impuestos y un aumento del gasto público. Como resultado, hubo un deterioro generalizado del resultado fiscal de los gobiernos, una necesidad ante la pandemia. Este empeoramiento de la situación fiscal, aunque fuera necesario como política contracíclica, también se tradujo en un mayor nivel de endeudamiento público que, a su vez, tiende a presionar los gastos financieros en el futuro. Por tanto, existe un movimiento contradictorio hacia un legítimo aumento de la demanda y la necesidad de gasto social, mientras que el espacio fiscal para atender estas legítimas demandas tendió a ser reducido por el empeoramiento fiscal y el aumento de la deuda pública. La pandemia también tendió a aumentar el desempleo, la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países y en todo el mundo. Pero también reforzó la necesidad de sistemas de seguridad social más sólidos y cobertura universal de seguro de salud y desempleo.

Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 representa un importante desafío de salud pública con graves repercusiones económicas y sociales, o sea, se afronta un doble desafío: contener la pandemia y neutralizar sus repercusiones económicas y sociales a través de sistemas de Seguridad Social o Protección Social, tanto contributivos como no contributivos. Los sistemas de protección social son una parte indispensable de una

respuesta política coordinada para superar la crisis actual, asegurando el acceso efectivo a la atención médica y apoyando la seguridad laboral y de ingresos para los trabajadores más afectados, ayudando a prevenir la pobreza, el desempleo y actuando como estabilizador económico y social que puede facilitar una rápida recuperación.

Al considerar las respuestas de todos los países del mundo, se puede ver un alto grado de países que han tomado medidas para mitigar los graves impactos económicos y sociales de COVID. Según una encuesta de la OIT, el 92,9% de los países del mundo han tomado medidas de protección social ante la crisis generada por la pandemia de COVID. Hasta finales de 2020, 209 países y territorios anunciaron al menos 1.622 medidas de protección social en respuesta a la crisis del COVID-19⁶⁰. La mayoría de las medidas fueron la introducción de nuevos programas o prestaciones. En general, el 75,4% de todas las medidas fueron de carácter no contributivo, especialmente la introducción de nuevos programas y prestaciones. Entre las 10 medidas más frecuentes, un total de 243 apuntan introducir prestaciones específicamente para los trabajadores y / o sus dependientes, mientras que 219 medidas introdujeron pensiones para los grupos de población pobres y vulnerables.

La CEPAL⁶¹ ha registrado, en los países de América Latina y el Caribe, alrededor de 340 medidas adoptadas por los países de la región en términos de protección social como respuesta ante la crisis generada por la pandemia de COVID. La principal medida en el campo de protección social fue la creación de nuevas transferencias de efectivos o aumento de existentes, expansión a nuevos receptores o desembolso anticipado de transferencias. También cabe destacar 146 medidas de protección del empleo.

La Seguridad Social ya tenía el desafío de expandirse en un contexto de rápido e intenso envejecimiento poblacional en la región de América Latina y el Caribe. Los desafíos, que ya eran inmensos, se han hecho aún mayores con la crisis generada por la pandemia de COVID. Las debilidades de los sistemas de protección social / seguridad social terminaron por agravar significativamente los impactos de la pandemia en la región de América Latina y el Caribe. En base a los datos de la AISS, en 2019, antes de la crisis generada por la pandemia, de un total de 34 países de América Latina y el Caribe, 20 países no contaban con un programa de protección al desempleo y 14 tenían esta cobertura en sus sistemas de seguridad Social. Claramente, estos datos muestran la necesidad de

⁶⁰ ILO, 2020. Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world

⁶¹ <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> - acceso en 24/08/2021.

avanzar en este campo de protección y que esta debilidad ciertamente tendió a amplificar los impactos de la pandemia en la región de ALC.

Finalmente, la lección más importante de la crisis generada por la pandemia de COVID es fortalecer la importancia de contar con sistemas de seguridad social sólidos y robustos que puedan mitigar significativamente los impactos de crisis como la generada por la citada pandemia, que lamentablemente continúan ocurriendo. La ausencia de sistemas de protección social sólidos y robustos tiende a hacer que los países de América Latina y el Caribe sean mucho más vulnerables a crisis e inestabilidades como la generada por la COVID. Por tanto, la crisis pandémica de COVID refuerza la gran importancia de la Seguridad Social, reforzar la necesidad de crear sistemas de Seguridad Social más sólidos y universales en la región.

ANEXO

**Tabla 1A – Participación de las personas de 60 años o más en la población total
(en % población total)**

AÑO	Mundo	Europa	América Latina y el Caribe	Asia	África	América del Norte	Oceanía
1950	8,0	11,8	5,7	6,6	5,3	12,3	11,2
1955	7,8	12,3	5,6	6,2	5,1	12,9	11,0
1960	7,8	13,0	5,8	6,0	5,1	13,0	10,8
1965	8,0	14,2	6,0	5,9	5,1	13,5	10,6
1970	8,2	15,5	6,2	6,1	5,1	14,1	10,6
1975	8,5	16,5	6,4	6,5	5,1	14,8	11,1
1980	8,6	16,0	6,5	6,8	5,1	15,8	11,6
1985	8,8	16,9	6,8	7,1	5,1	16,5	12,3
1990	9,2	18,2	7,1	7,5	5,1	16,7	12,8
1995	9,5	19,0	7,5	8,1	5,2	16,4	13,0
2000	10,0	20,3	8,1	8,7	5,2	16,2	13,4
2005	10,3	20,6	8,8	9,3	5,2	16,8	14,1
2010	11,1	22,0	9,8	10,1	5,2	18,5	15,3
2015	12,3	23,9	11,2	11,6	5,4	20,7	16,5
2020	13,5	25,8	12,8	13,1	5,6	23,1	17,8
2025	14,9	27,9	14,7	15,0	5,9	25,1	19,1
2030	16,4	29,6	16,6	17,1	6,3	26,2	20,2
2035	17,8	31,1	18,7	19,1	6,8	26,8	21,1
2040	18,8	32,4	20,9	20,5	7,4	27,1	21,7
2045	19,9	33,5	23,2	22,2	8,2	27,6	22,5
2050	21,3	34,5	25,4	24,2	8,9	28,3	23,3
2055	22,2	34,8	27,5	25,7	9,7	29,1	24,1
2060	22,8	34,3	29,5	26,6	10,5	29,7	24,6
2065	23,4	34,0	31,1	27,5	11,4	30,3	25,2
2070	24,1	34,1	32,5	28,5	12,5	31,0	26,0
2075	24,9	34,4	33,7	29,5	13,7	31,4	26,9
2080	25,6	34,7	34,8	30,4	14,9	31,8	27,8
2085	26,2	35,0	35,7	31,1	16,0	32,3	28,6
2090	26,8	35,2	36,4	31,7	17,2	32,8	29,4
2095	27,4	35,4	36,9	32,4	18,4	33,2	30,1
2100	28,1	35,8	37,4	32,9	19,6	33,7	30,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

**Tabla 2A – Participación de las personas de 65 años o más en la población total
(en % población total)**

AÑO	Mundo	Europa	América Latina y el Caribe	Asia	África	América del Norte	Oceanía
1950	5,1	8,0	3,6	4,0	3,2	8,2	7,4
1955	5,0	8,4	3,5	3,8	3,1	8,7	7,4
1960	5,0	8,8	3,6	3,6	3,1	9,0	7,4
1965	5,1	9,5	3,8	3,6	3,1	9,3	7,3
1970	5,3	10,5	4,0	3,8	3,1	9,9	7,1
1975	5,6	11,5	4,2	4,0	3,1	10,5	7,5
1980	5,9	12,4	4,4	4,4	3,2	11,4	8,1
1985	5,9	11,9	4,5	4,6	3,2	11,9	8,5
1990	6,2	12,7	4,8	4,9	3,2	12,5	9,1
1995	6,5	13,9	5,1	5,3	3,3	12,6	9,6
2000	6,9	14,7	5,6	5,8	3,4	12,3	9,9
2005	7,3	15,9	6,1	6,4	3,4	12,4	10,3
2010	7,6	16,3	6,8	6,8	3,4	13,1	10,8
2015	8,3	17,6	7,6	7,6	3,5	14,8	11,9
2020	9,4	19,3	8,8	8,9	3,6	16,8	13,0
2025	10,4	21,1	10,2	10,2	3,8	18,9	14,2
2030	11,7	23,1	11,9	11,8	4,1	20,7	15,4
2035	13,0	24,6	13,6	13,6	4,4	21,6	16,3
2040	14,1	25,9	15,5	15,3	4,8	22,0	17,1
2045	14,9	26,9	17,4	16,5	5,3	22,1	17,5
2050	15,8	27,8	19,4	17,8	6,0	22,5	18,2
2055	17,0	28,7	21,4	19,6	6,6	23,1	18,9
2060	17,8	28,9	23,2	20,9	7,2	24,0	19,6
2065	18,3	28,5	24,9	21,7	7,9	24,7	20,2
2070	18,8	28,1	26,4	22,4	8,7	25,3	20,7
2075	19,4	28,3	27,5	23,2	9,6	25,9	21,5
2080	20,1	28,7	28,6	24,1	10,6	26,3	22,3
2085	20,7	29,1	29,5	24,9	11,6	26,7	23,1
2090	21,3	29,6	30,3	25,6	12,6	27,1	23,9
2095	21,9	29,9	30,9	26,3	13,6	27,6	24,7
2100	22,5	30,1	31,5	26,8	14,6	28,1	25,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

Tabla 3A – Cantidad de personas con 65 años o más de edad
(en mil)

AÑO	Mundo	Europa	América Latina y el Caribe	Asia	África	América del Norte	Oceanía
1950	128.815	43.742	6.009	56.608	7.426	14.096	932
1955	139.923	48.331	6.854	59.508	7.857	16.317	1.056
1960	151.244	53.056	8.065	61.809	8.714	18.427	1.174
1965	169.051	60.053	9.681	67.647	9.943	20.441	1.285
1970	196.489	68.752	11.486	80.598	11.403	22.846	1.403
1975	227.848	77.979	13.532	96.092	13.128	25.510	1.608
1980	262.780	85.947	15.882	115.073	15.135	28.880	1.863
1985	289.309	84.192	18.197	135.464	17.451	31.881	2.123
1990	328.377	91.807	21.196	157.554	20.347	35.005	2.469
1995	375.201	101.455	24.946	185.086	23.774	37.130	2.811
2000	423.405	107.182	29.299	217.795	27.423	38.616	3.091
2005	478.140	116.093	34.424	252.536	31.115	40.532	3.441
2010	531.650	120.466	40.370	286.337	35.636	44.898	3.942
2015	611.897	130.378	48.129	334.743	41.274	52.660	4.713
2020	729.380	143.133	58.675	411.223	48.860	61.989	5.500
2025	852.538	156.907	70.962	487.444	58.418	72.403	6.403
2030	996.944	170.684	85.513	581.706	69.954	81.732	7.354
2035	1.151.890	180.635	100.900	690.562	83.795	87.826	8.172
2040	1.295.099	188.532	117.050	787.818	101.103	91.621	8.975
2045	1.414.370	194.370	134.001	858.731	123.274	94.399	9.596
2050	1.546.064	199.295	151.305	936.621	150.647	97.817	10.378
2055	1.700.399	203.305	167.854	1.034.142	181.481	102.416	11.200
2060	1.817.264	201.768	182.884	1.097.561	214.671	108.368	12.012
2065	1.903.307	196.230	196.027	1.133.324	251.485	113.512	12.729
2070	1.985.257	191.616	206.048	1.161.647	294.154	118.372	13.421
2075	2.077.005	190.576	212.925	1.192.033	344.080	123.137	14.254
2080	2.175.235	191.658	218.376	1.221.910	401.933	126.280	15.077
2085	2.269.493	193.388	222.077	1.246.643	461.924	129.539	15.923
2090	2.356.513	195.152	224.027	1.264.034	523.445	133.118	16.736
2095	2.437.774	196.193	224.565	1.275.859	586.770	136.866	17.521
2100	2.515.415	196.662	224.073	1.283.539	652.356	140.517	18.268

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

Tabla 4A – Estimaciones / Proyecciones de la Razón de Dependencia de ancianos (65 años o más / 15 a 64 años)

AÑO	Mundo	Europa	América Latina y el Caribe	Asia	África	América del Norte	Oceanía
1950	8,4	12,1	6,3	6,8	5,9	12,6	11,7
1955	8,5	12,7	6,4	6,6	5,6	14,1	12,3
1960	8,6	13,6	6,8	6,4	5,7	15,0	12,5
1965	8,9	14,8	7,2	6,4	5,8	15,4	12,3
1970	9,3	16,3	7,4	6,8	5,9	16,0	11,8
1975	9,7	17,8	7,6	7,1	6,0	16,3	12,2
1980	10,0	18,9	7,8	7,5	6,0	17,2	13,0
1985	9,8	17,8	7,8	7,7	6,1	18,0	13,4
1990	10,1	19,0	8,1	8,0	6,1	18,9	14,2
1995	10,6	20,9	8,5	8,5	6,2	19,2	15,0
2000	10,9	21,8	8,9	9,1	6,2	18,6	15,4
2005	11,3	23,3	9,6	9,6	6,1	18,5	15,8
2010	11,7	24,0	10,3	10,1	6,2	19,5	16,5
2015	12,6	26,4	11,4	11,2	6,2	22,3	18,5
2020	14,4	29,7	13,1	13,2	6,4	25,9	20,4
2025	16,0	33,5	15,2	15,0	6,7	30,0	22,5
2030	18,0	37,4	17,8	17,5	7,0	33,7	24,7
2035	20,2	40,5	20,5	20,5	7,4	35,6	26,1
2040	22,1	43,4	23,5	23,3	8,0	36,2	27,5
2045	23,5	46,0	26,8	25,3	8,7	36,5	28,1
2050	25,2	48,7	30,5	27,8	9,6	37,2	29,4
2055	27,3	51,2	34,3	31,2	10,6	38,6	30,8
2060	28,8	51,6	38,1	33,6	11,4	40,6	32,2
2065	29,6	50,3	41,8	35,1	12,4	42,2	33,1
2070	30,5	49,4	45,0	36,5	13,5	43,6	34,1
2075	31,6	49,8	47,7	38,2	14,8	45,0	35,6
2080	32,9	51,0	50,3	40,1	16,4	45,7	37,1
2085	34,2	52,3	52,7	42,0	18,0	46,6	38,8
2090	35,3	53,4	54,7	43,6	19,6	47,8	40,5
2095	36,5	54,1	56,4	45,0	21,2	49,1	42,1
2100	37,6	54,6	57,8	46,3	22,9	50,3	43,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la División de Población de las Naciones Unidas - Proyección de 2017

Tabla 5A – Estimación del gasto en pensiones en el PIB de América Latina y el Caribe en el período 2020-2100 - escenario base y alternativas

Año	Escenario base	Tasa de Ocupación		Cobertura		BM / PM	
		1	2	3	4	5	6
2020	6,0	5,8	5,3	6,8	7,6	7,5	5,6
2025	6,9	6,6	6,1	7,8	8,7	8,5	6,4
2030	7,9	7,7	7,1	9,0	10,1	9,9	7,4
2035	9,1	8,7	8,1	10,2	11,5	11,3	8,4
2040	10,2	9,8	9,1	11,5	13,0	12,7	9,5
2045	11,5	11,0	10,2	13,0	14,6	14,2	10,7
2050	12,9	12,4	11,5	14,6	16,4	16,1	12,0
2055	14,4	13,9	12,8	16,3	18,3	17,9	13,4
2060	16,0	15,4	14,3	18,1	20,4	19,9	14,9
2065	17,6	16,9	15,6	19,8	22,3	21,8	16,4
2070	18,9	18,2	16,8	21,4	24,0	23,5	17,6
2075	20,0	19,3	17,8	22,7	25,5	24,9	18,7
2080	21,1	20,4	18,8	23,9	26,9	26,3	19,7
2085	22,2	21,4	19,8	25,1	28,2	27,6	20,7
2090	23,2	22,3	20,6	26,2	29,5	28,8	21,6
2095	24,0	23,1	21,3	27,1	30,5	29,8	22,4
2100	24,7	23,8	22,0	27,9	31,4	30,7	23,0

Fuente: Elaboración autor a partir de datos ONU, OIT y CEPAL.

1 tasa de ocupación de 60%; 2 tasa de ocupación de 65%; 3 cobertura de 80%; 4 cobertura de 90%; 5 aumento de la relación BM/PM para 40%; 6 caída de la relación BP/PM para 30%.

Tabla 6A – Estimación del Volumen de recursos necesarios para garantizar la renta mínima Personas mayores de 65 años y más América Latina y el Caribe en % PIB 2020 – 2100 Ingresos mínimos de US\$ 60, US\$ 150 y US\$ 250 por mes
Incremento de productividad +0.5%a.a. (1), + 1%a.a. (2) y 2%a.a.(3)

Año	60 US\$ por mes			150 US\$ por mes			250 US\$ por mes		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
2020	0,73	0,73	0,73	1,82	1,82	1,82	3,04	3,04	3,04
2025	0,81	0,79	0,76	2,03	1,98	1,89	3,39	3,31	3,15
2030	0,92	0,87	0,79	2,30	2,19	1,98	3,83	3,64	3,30
2035	1,02	0,95	0,82	2,55	2,37	2,05	4,26	3,95	3,41
2040	1,12	1,02	0,83	2,80	2,54	2,08	4,67	4,23	3,47
2045	1,23	1,09	0,85	3,08	2,72	2,12	5,13	4,53	3,54
2050	1,35	1,17	0,87	3,38	2,91	2,17	5,64	4,86	3,61
2055	1,47	1,24	0,88	3,68	3,10	2,19	6,14	5,16	3,66
2060	1,60	1,31	0,88	3,99	3,27	2,21	6,65	5,45	3,68
2065	1,71	1,36	0,88	4,27	3,41	2,19	7,11	5,69	3,65
2070	1,79	1,40	0,85	4,48	3,50	2,14	7,47	5,83	3,56
2075	1,85	1,41	0,82	4,63	3,53	2,05	7,72	5,88	3,42
2080	1,91	1,42	0,78	4,77	3,54	1,96	7,94	5,90	3,27
2085	1,95	1,41	0,75	4,88	3,54	1,86	8,14	5,89	3,11
2090	1,99	1,40	0,70	4,97	3,51	1,76	8,28	5,85	2,93
2095	2,01	1,38	0,66	5,02	3,46	1,65	8,36	5,76	2,75
2100	2,02	1,36	0,62	5,04	3,39	1,54	8,40	5,65	2,57

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de la ONU, OIT y CEPAL.

Tabla 7A – Participación de los beneficiarios de jubilación, pensión de sobrevivencia y BPC / LOAS (no contributivo) en la población por edad individual en% - Brasil 2019 - Pnad Contínua Anual (IBGE)

Edad (años)	Participación de los beneficiarios de jubilación, pensión de sobrevivencia y BPC/LOAS en %	Participación de los beneficiarios de jubilación y pensión de sobrevivencia en %
40	2,92	1,92
41	3,01	1,92
42	3,09	2,25
43	3,73	2,59
44	4,04	3,12
45	4,31	3,18
46	5,17	4,19
47	6,20	4,88
48	5,74	4,27
49	8,15	6,89
50	9,03	7,82
51	10,04	8,72
52	12,04	10,70
53	15,22	13,90
54	15,38	14,24
55	20,21	18,76
56	26,78	25,12
57	29,23	27,89
58	31,31	29,92
59	35,66	33,88
60	45,42	43,97
61	52,92	51,28
62	57,98	56,02
63	61,27	59,65

64	62,45	60,44
65	70,97	68,32
66	79,46	74,38
67	80,98	76,05
68	83,12	79,11
69	85,73	80,36
70	86,53	80,51
71	88,40	82,56
72	92,06	87,90
73	90,15	84,37
74	91,99	86,15
75	91,51	85,43
76	91,74	85,45
77	93,06	88,75
78	92,08	85,25
79	93,92	88,56
80	94,87	88,97
81	94,02	88,33
82	93,99	90,19
83	94,08	89,97
84	94,83	90,22
85	95,37	89,67
86	91,83	86,66
87	95,27	88,91
88	94,22	89,68
89	94,91	91,21
90 +	95,24	91,06

Fuente: Elaboración microdatos PNAD Continua Anual IBGE - 2019

Tabla 8A – Participación de los cotizantes en la población por edad individual en% - Brasil 2019 - Pnad Continua Anual (IBGE)

Edad (años)	Participación de los cotizantes en la población por edad individual en %
14	0,1
15	0,9
16	2,3
17	5,7
18	12,5
19	22,4
20	26,4
21	31,7
22	34,5
23	40,2
24	40,3
25	43,1
26	44,8
27	45,9
28	47,7
29	49,3
30	50,2
31	50,6
32	51,6
33	51,6
34	50,8
35	53,4
36	53,6
37	52,8
38	52,5
39	52,4
40	51,9
41	52,2

42	50,3
43	48,8
44	48,7
45	50,7
46	49,5
47	48,4
48	47,1
49	47,8
50	46,5
51	46,5
52	44,5
53	43,9
54	42,5
55	40,8
56	36,7
57	35,1
58	34,0
59	31,2
60	26,4
61	24,8
62	22,9
63	18,7
64	16,7
65 años o mas	5,2
total	28,4

Fuente: Elaboración microdatos PNAD Continua Anual IBGE - 2019

Tabla 9A – Gráfico - Gasto del RGPS antes y después de la reforma de las pensiones (CE 103/2019) en% del PIB - 2022 a 2060

Año	Gastos RGPS antes de la reforma de pensiones	Gastos RGPS después de la reforma de pensiones EC 103/2019	Reducción del gasto de RGPS en% del PIB
2022	8,70%	8,57%	0,12%
2023	8,86%	8,50%	0,37%
2024	9,03%	8,44%	0,59%
2025	9,21%	8,52%	0,69%
2026	9,39%	8,51%	0,88%
2027	9,58%	8,56%	1,02%
2028	9,77%	8,62%	1,15%
2029	9,96%	8,70%	1,26%
2030	10,16%	8,80%	1,36%
2031	10,35%	8,91%	1,45%
2032	10,55%	9,02%	1,53%
2033	10,76%	9,14%	1,61%
2034	10,97%	9,27%	1,70%
2035	11,18%	9,40%	1,78%
2036	11,40%	9,53%	1,87%
2037	11,62%	9,69%	1,93%
2038	11,85%	9,87%	1,97%
2039	12,08%	10,06%	2,02%
2040	12,31%	10,25%	2,06%
2041	12,54%	10,45%	2,09%
2042	12,77%	10,65%	2,13%
2043	13,01%	10,86%	2,15%
2044	13,24%	11,07%	2,17%
2045	13,48%	11,29%	2,18%
2046	13,71%	11,52%	2,19%

2047	13,93%	11,73%	2,20%
2048	14,16%	11,92%	2,23%
2049	14,38%	12,10%	2,27%
2050	14,59%	12,27%	2,32%
2051	14,80%	12,41%	2,39%
2052	15,01%	12,61%	2,39%
2053	15,21%	12,81%	2,40%
2054	15,40%	12,99%	2,41%
2055	15,59%	13,16%	2,43%
2056	15,77%	13,32%	2,45%
2057	15,95%	13,48%	2,46%
2058	16,11%	13,63%	2,48%
2059	16,27%	13,77%	2,50%
2060	16,43%	13,91%	2,52%

Fuente: Elaboración del autor y anexo PLDO varios años

Tabla 10A – Concesión Beneficios INSS Brasil 2000 a 2020

Año	<u>Concesión de Beneficios</u> <u>INSS</u>	Variación anual en %
2000	2.949.149	
2001	2.856.334	-3,1
2002	3.867.564	35,4
2003	3.545.376	-8,3
2004	3.993.529	12,6
2005	3.955.724	-0,9
2006	4.238.816	7,2
2007	4.173.351	-1,5
2008	4.461.844	6,9
2009	4.473.909	0,3
2010	4.640.120	3,7
2011	4.767.039	2,7
2012	4.957.681	4,0
2013	5.207.629	5,0
2014	5.211.030	0,1
2015	4.344.701	-16,6
2016	5.246.462	20,8
2017	5.103.661	-2,7
2018	5.123.777	0,4
2019	5.189.253	1,3
2020	4.868.146	-6,2
Total de 2000 a 2020	93.175.095	

Fuente: Secretaria de Previdencia – Brasil

Tabla 11A – Concesión Beneficios RGPS Brasil 2000 a 2020

Año	<u>Concesión de Beneficios</u> <u>RGPS</u>	Variación anual en %
2000	2.732.565	
2001	2.677.014	-2,0
2002	3.582.765	33,8
2003	3.309.149	-7,6
2004	3.534.436	6,8
2005	3.637.417	2,9
2006	3.932.623	8,1
2007	3.846.214	-2,2
2008	4.083.137	6,2
2009	4.108.224	0,6
2010	4.261.083	3,7
2011	4.423.616	3,8
2012	4.629.268	4,6
2013	4.851.554	4,8
2014	4.866.734	0,3
2015	4.065.490	-16,5
2016	4.890.080	20,3
2017	4.770.262	-2,5
2018	4.810.947	0,9
2019	4.894.734	1,7
2020	4.398.252	-10,1
Total de 2000 a 2020	86.305.564	

Fuente: Secretaria de Previdencia – Brasil

**Tabla 12A – Edad media de jubilación por tiempo de cotización - Brasil –
RGPS - 2000 a 2019 - por la fecha de concesión del beneficio y no el inicio del
beneficio**

Año	Hombre	Mujer	Total
2000	52,6	50,5	52,0
2001	52,9	50,9	52,3
2002	53,9	51,5	53,2
2003	54,5	51,6	53,5
2004	54,5	51,6	53,5
2005	54,4	51,4	53,4
2006	54,3	51,4	53,3
2007	54,4	51,4	53,3
2008	54,1	51,4	53,2
2009	54,4	51,5	53,5
2010	54,6	51,7	53,7
2011	54,8	51,9	53,9
2012	55,0	52,0	54,0
2013	55,3	52,2	54,3
2014	55,5	52,3	54,5
2015	55,7	53,0	54,7
2016	55,8	53,3	54,9
2017	55,6	52,8	54,5
2018	55,6	52,8	54,6
2019	56,0	53,0	54,8

Fuente: Secretaria de Previdência – Brasil

**Tabla 13A – Lesiones ocupacionales no mortales por cada 100.000
trabajadores**

País	Lesiones ocupacionales no mortales por cada 100.000 trabajadores	Año del dato
Costa Rica	9.421	2016
Nicaragua	4.891	2010
Argentina	3.771	2018
España	3.353	2016
Chile	3.142	2018
México	3.003	2017
Portugal	2.954	2015
Uruguay	2.654	2018
Austria	1.952	2016
Suiza	1.904	2014
Luxemburgo	1.866	2015
Alemania	1.811	2015
Dinamarca	1.794	2015
Finlandia	1.726	2015
Belice	1.701	2017
Eslovenia	1.512	2015
Bélgica	1.403	2015
Brasil	1.392	2019
Italia	1.314	2015
Palestina	1.175	2015
Paquistán	1.136	2018
Croacia	1.126	2016
Suecia	1.094	2016
Islandia	1.055	2015
Cuba	1.017	2010
Republica Checa	991	2016

Israel	965	2018
Estados Unidos	900	2018
Australia	899	2017
Irlanda	846	2015
Estonia	784	2016
Reino Unido	760	2015
Egipto	670	2016
Chipre	602	2016
Malaysia	578	2017
Polonia	509	2015
Zimbabue	480	2012
Eslovaquia	441	2016
Filipinas	417	2017
Noruega	398	2015
Singapur	395	2019
Barbados	388	2016
Lituania	363	2016
Tailandia	321	2014
Francia	316	2015
Mauricio	269	2018
Letonia	218	2015
Japón	208	2019
Seychelles	165	2018
Turquía	153	2016
Rusia	113	2018
Grecia	109	2016
Bulgaria	83	2016
Romania	82	2016
Moldova	72	2017
Ucrania	54	2019
Holanda	52	2016
Bielorusia	51	2019
Armenia	50	2018

Kazakstán	42	2017
Uzbekistán	35	2018
El Salvador	29	2010
Qatar	27	2016
Mongolia	25	2019
Kirguizistán	22	2015
Sri Lanka	18	2019
Azerbaiyán	15	2019
Myanmar	12	2019
Nueva Zeland	12	2015
Hungría	5	2016
Colombia	4	2017
Panamá	1	2019
Malta	0	2016

Fuente: iloSTAT <<https://ilostat.ilo.org/es/topics/safety-and-health-at-work/>> e AEAT

ANEXO
COMPARACIÓN DE LOS REGÍMENES CONTRIBUTIVOS AMÉRICAS

CUADRO 1A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA POR TIPO DE PROGRAMA CONTRIBUTIVO - COBERTURA DE SEGMENTOS

PAÍSES	TIPOS DE PROGRAMA		
	PENSIONES CONTRIBUTIVAS – REPARTO, PAYG O OTROS	CUENTAS INDIVIDUALES CAPITALIZACIÓN	NOTAS
Argentina	Obligatoria para los empleados y autónomos. Voluntaria para amas de casa, clérigos y otros. Sistemas especiales para personal militar y policía; Profesores universitarios maestros; diplomáticos; jueces y trabajadores del sector energético.		Desde 1994 hasta finales de 2008, hubo una mezcla. El sistema consistía en un sistema público de reparto o PAYG en el primer pilar y un segundo pilar de cuentas individuales. La ley de 2008 cerró las cuentas individuales del segundo pilar y transfirió a todos los trabajadores y sus saldos de cuenta a un nuevo sistema de reparto del primer pilar (Sistema Integrado de Pensiones Argentinas).
Bolivia		Obligatorio para empleados, incluidos militares y aprendices. Cobertura voluntaria para autónomos.	En 1997, los miembros activos del antiguo programa de pensiones fueron transferidos al programa de cuentas individuales obligatorias. Existe un beneficio universal y no contributivo.
Brasil	Obligatorio para autónomos, empleados privados, trabajadores rurales, domésticos, Funcionarios Públicos cubiertos por regímenes propios de pensiones; Obligatorio, a través de sus propios regímenes, para las Fuerzas Armadas; Voluntario para estudiantes, amas de casa y desempleados.		
Canadá	Obligatorio para los trabajadores asalariados y autónomos que trabajan en el país.		Los trabajadores eventuales con un ingreso anual inferior a C\$ 3,500 están excluidos del seguro social y cubiertos por el programa de asistencia social; Hay dos Planes de Pensiones: el Canadá Pensión Plan (CPP) y el Quebec Pensión Plan (QPP), que son transferibles entre sí;

Chile	Obligatorio para asalariados y autónomos con ingresos inferiores al triple del salario mínimo legal que optaron por permanecer en el antiguo programa de seguridad social después de la reforma de 1983 [a partir de ese año no permite nuevos ingresos].	Obligatorio para los empleados y autónomos que ingresaron al mercado laboral después de la reforma de 1983 y para los autónomos con ingresos anuales iguales o superiores al salario mínimo legal. Voluntario para trabajadores asalariados que ingresaron al programa de seguridad social antes de la reforma de 1983 y para autónomos con ingresos anuales por debajo del mínimo legal.	Hay una transición del régimen de seguro social a cuenta individual, que se ha convertido en el nuevo estándar desde 1983; La ley de 2019 creó contribuciones obligatorias a la seguridad social para autónomos con ingresos anuales iguales o superiores a cinco veces el mínimo legal.
Colombia	Obligatorio para autónomos y asalariados del sector público y privado, trabajadores temporales, domésticos y petroleros estatales, que opten a la Seguridad Social; Voluntario para residentes en el país sin cobertura obligatoria, ciudadanos residentes en el exterior y empleados extranjeros que tengan otro programa de pensiones.	Obligatorio para autónomos y empleados públicos y privados, empleados temporales, domésticos y petroleros estatales, que elijan el sistema de Cuenta Individual; Voluntario para los ciudadanos con un ingreso mensual inferior a 828 mil pesos [creado en 2014, con el propósito de permitir la participación voluntaria de los contribuyentes de bajos ingresos en el sistema general de pensiones].	El asegurado debe optar entre el seguro social y los programas de cuenta individual obligatoria y puede cambiar de programa cada cinco años hasta 10 años antes de la edad normal de jubilación.
Ecuador	Obligatorio para asalariados y autónomos; Sistemas especiales para trabajadores agrícolas, trabajadores a domicilio no remunerados y pescadores artesanales.		La ley de 2001, que creó un programa de cuentas individuales para complementar el programa de seguro social, aún no se ha implementado. Un decreto de 2018 introdujo una nueva pensión social de vejez (Pensión Mis Mejores Años) y una pensión social por discapacidad (Pensión Toda Una Vida), cada una de las cuales paga \$ 100 al mes. Una vez implantadas en todo el país, estas pensiones sustituirán por completo a las pensiones de vejez e invalidez de asistencia social.
Estados Unidos	Obligatorio para los empleados públicos federales y privados, incluídos los trabajadores domésticos con al menos US\$ 2.100 en ingresos brutos anuales y para la mayoría de los empleados del gobierno estatal y local, además de los autónomos con ingresos netos anuales mínimos de US\$ 400. Sistemas especiales para empleados ferroviarios, servidores públicos entrantes antes de 1984 y algunos funcionarios del gobierno estatal y local.		

México	Pensión universal obligatoria para ciudadanos que residen en México cerrada para nuevos participantes en julio de 1997 y se eliminará gradualmente.	Obligatoria para empleados privados y miembros de cooperativas. Voluntaria para trabajadores familiares, trabajadores domésticos, algunos autónomos y trabajadores no remunerados, agricultores comunitarios, pequeños propietarios y servidores públicos no cubiertos por ningún programa. Sistemas especiales para carreras en el sector público, militar y trabajadores petroleros.	Al jubilarse o en caso de discapacidad, los empleados del sector privado cubiertos por el programa de seguro social antes de julio de 1997 pueden optar por recibir beneficios del programa de seguro social o del programa de cuentas individuales obligatorias;
Paraguay	Obligatorio para las personas empleadas Asalariados, incluyendo jornaleros y trabajadores a tiempo parcial, trabajadores domésticos y aprendices; Voluntario para autónomos y amas de casa Sistemas especiales para empleados del sector publico, policías y Militares, Empleados de Ferrocarriles, Estibadores, banqueros y Microempresarios.		
Perú	Obligatorio para empleados del sector privado y del público [no cubiertos por su propio sistema]; maestros, artistas, trabajadores domésticos, marineros, periodistas y trabajadores de curtiembres, así como empleados de empresas pertenecientes a trabajadores y cooperativas; Voluntario para autónomos y amas de casa. Sistemas especiales para pescadores, diplomáticos, determinados empleados del sector público y personal militar y policial.	Obligatorio para empleados públicos y privados; Voluntario para autónomos.	Al iniciar la vida laboral, el empleado público o privado debe elegir uno de los programas: Seguro Social Público [SNP] o Cuenta Individual Obligatoria [SPP]. Si no hay una opción, automáticamente se convierten en miembros de SPP. Los miembros de SNP pueden cambiarse más tarde a SPP, pero los miembros de SPP solo pueden cambiarse a SNP bajo ciertas condiciones.

Uruguay	Obligatorio para los autónomos, incluidos los trabajadores rurales y domésticos; Sistemas especiales de seguridad social para banqueros, notarios, militares, policías;	Obligatorio para asalariados y autónomos nacidos después de abril de 1956, o que ingresaron por primera vez a la fuerza laboral después de abril de 1996 y con ingresos mensuales superiores a 57.800 pesos; Voluntario para asalariados y autónomos nacidos antes de abril de 1956, con ingresos mensuales inferiores a 57,8 mil pesos; Sistemas especiales de cuentas individuales para empleados bancarios, notarios, personal militar y policial.	Sistema voluntario simplificado - monotributo - para pequeños contribuyentes independientes y microempresarios con ingreso anual de empresa individual inferior a 737 mil pesos.
Venezuela	Obligatorio para empleados públicos y privados, miembros de cooperativas, trabajadores domésticos, estacionales y eventuales; Voluntario para autónomos. Sistema especial para militares.		

CUADRO 2A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA TIPO DE PROGRAMA CONTRIBUTIVO - CONDICIONES DE CALIFICACIÓN

PAÍS	TIPOS DE PROGRAMA		
	PENSIONES CONTRIBUTIVAS REPARTO/PAYG Y OTRAS	CUENTAS INDIVIDUALES	NOTAS
Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez - jubilación contributiva ordinaria] <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 hombre 60 mujer; b. Contribución: 30 años. 2. Pensión de vejez anticipada - Prestación por Edad Avanzada: <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 70; Aporte: mínimo de 10 años de contribuciones, incluidos 5 años en los últimos 8 inmediatamente antes de la jubilación, siempre que no reciba otra pensión; por cuenta propia debe haber estado asegurado durante al menos 5 años. 		<p>El asegurado puede reemplazar 2 años por encima de la edad normal de jubilación por un año de cotizaciones faltantes. La edad de jubilación y los requisitos de cotización se reducen hasta 10 años si el asegurado ha trabajado en ocupaciones peligrosas, arduas o insalubres.</p>
Bolivia		<ol style="list-style-type: none"> 1. pensión de vejez [pensión de vejez, régimen contributivo]: <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Calificación I:</i> edad: a cualquier edad, desde que saldo de la cuenta sea suficiente para financiar una pensión mínima de al menos el 60% de los ingresos mensuales cubiertos en los últimos dos años (o durante el periodo de cotización si el asegurado tiene menos de dos años de cotización) <i>Calificación II el antiguo programa de seguro social</i> - edad: 55 hombres 50 mujeres; saldo de la cuenta suficiente para pagar la pensión mínima del 60% del ingreso mensual en los últimos dos años ii. <i>calificación III:</i> Edad: 58 años o 56 años para mineros; Contribución mínima de 10 años y saldo suficiente para pagar una pensión mensual superior a la pensión solidaria. iii. <i>Calificación IV [Pensión solidaria, régimen semi-contributivo]:</i> edad: 58 años o 56 años para mineros; 	<p>La edad de jubilación de las mujeres se reduce en un año por cada hijo nacido vivo, hasta un límite de tres. La edad de jubilación de los mineros se reduce en un año por cada dos años de trabajo en condiciones insalubres, hasta el límite de reducción de cinco años.</p>

Brasil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Edad:</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Trabajador urbano:</i> 65 hombre 62 mujer; ii. <i>Trabajador rural:</i> 60 hombres 55 mujer; b. <i>Contribución urbana</i> <ol style="list-style-type: none"> i. <i>Hombre:</i> mínimo 20 años; ii. <i>Mujer:</i> mínimo 15 años c. <i>Cotización rural:</i> mínimo 15 años 2. Jubilación especial por tiempo de cotización para trabajadores expuestos a sustancias peligrosas]: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Edad:</i> 55 58 60 (dependiendo del tiempo de exposición); b. <i>contribución:</i> 15, 20 o 25 años, según el grado de riesgo (alto, medio y bajo, respectivamente). 		
Canadá	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez [CPP-Canadá / QPP-Quebec]: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Edad:</i> 65; b. <i>Contribución:</i> al menos 01 contribución anual válida. 2. Pensión anticipada: <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Edad:</i> 60; b. <i>Contribución:</i> al menos una contribución anual válida. 		<p>Se puede tener una pensión y continuar trabajando;</p> <p>La pensión se puede aplazar hasta los 70 años con un aumento actuarial.</p> <p>Un beneficio post-jubilación de CPP y un complemento de jubilación de QPP son pagos a un jubilado que continuó trabajando y mientras recibía la pensión de vejez [contribuciones permitidas hasta los 70 años para CPP; sin límite a QPP].</p>
Chile	1. Pensión de vejez [válida para ingresantes hasta diciembre de 1982]:	1. Pensión de vejez [Cuenta individual obligatoria, efectiva a partir de enero de 1983]:	La edad normal de jubilación para los asegurados con al menos 1.020 semanas

	<ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años para hombres 60 años para mujeres; b. Contribución: <ul style="list-style-type: none"> i. Para los trabajadores remunerados por las horas trabajadas en la semana: 1.040 semanas [21,7 años] para los hombres y 520 semanas [10,8 años] para las mujeres; ii. Para trabajadores con retribución fija anual: 10 años. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años para hombres 60 años para mujeres; b. Contribución: el saldo acumulado en la cuenta individual. <ul style="list-style-type: none"> 2. Pensión Anticipada: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: cualquier edad b. Aporte: saldo de cuenta suficiente para financiar una pensión mínima del 70% del ingreso promedio mensual de los últimos 10 años o del 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario-PMAS. 3. Bono de reconocimiento [para los trabajadores que cambiaran del antiguo sistema de pensiones al sistema de cuentas individuales]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años para hombre 60 años para mujeres; b. Contribución: incorporación de al menos 12 contribuciones al programa de seguro social entre 1975 y 1980 o un mínimo de una contribución entre julio de 1979 y la inscripción en el programa de cuenta individual. 4. Pensión mínima garantizada por vejez: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años para hombres 60 años para mujeres; b. Contribución: al menos 20 años de cotizaciones 	<p>de cotización se reduce en un año (dos años para los trabajadores de la minería o la fundición) por cada cinco años de trabajo en condiciones laborales pesadas, hasta cinco años (10 años para los trabajadores de la minería o la fundición).</p> <p>Los trabajadores pagados por horas semanales pueden seguir trabajando. Los trabajadores de tarifa fija deben cesar todas las actividades remuneradas. Suplemento por hijo: pagado por los hijos a cargo de una mujer asalariada que tenga al menos 20 años de cotizaciones y para las viudas sin requisito de cotización.</p>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez [seguro social]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 62 años para hombres 57 años para mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez (cuenta individual obligatoria): <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: a cualquier edad; 	<p>Para la pensión especial, el requisito de edad se reduce en un año por cada 60 semanas de cotizaciones en empleos</p>

	<ul style="list-style-type: none"> b. Contribución: Mínimo 1.300 semanas [27 años] 2. Pensión especial [para ocupaciones peligrosas]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 55 años en total; b. Contribución: mínimo 1300 semanas [27 años], con al menos 700 semanas [14,6 años] de ocupación peligrosa. 3. Liquidación de vejez [Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 62 años hombres 57 años para mujeres b. Contribución: tener un número insuficiente de cotizaciones requeridas para jubilarse por edad y no poder trabajar para alcanzar el mínimo de 1.300 semanas. 4. Pensión familiar de vejez [contributiva, con comprobación de recursos, para parejas que individualmente no cumplan con la cotización mínima exigida a la seguridad social]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: pareja en edad de jubilación [62 57] que vivieron juntos al menos 5 años antes de solicitar la prestación; b. Contribución: juntos deben agregar 1.300 semanas [27 años] de contribución, con un mínimo de 325 semanas [6.8 años] cada miembro a los 45 años de edad; c. Prueba de medios: La familia debe estar identificada en el sistema de registro de hogares, familias e individuos vulnerables [SISBEN]. 	<ul style="list-style-type: none"> b. Contribución: mínimo de 1.150 semanas (24 años) de contribución y saldo suficiente para pagar una anualidad de al menos 110% del salario mínimo legal. 2. <i>Pensión mínima garantizada</i> para quienes no tengan saldo suficiente para pagar la pensión mínima fijada por la ley: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 62 años para hombres 57 años para mujeres; b. Contribución: mínimo 1.150 semanas (24 años). 3. Pensión familiar de vejez [para parejas que, individualmente, no tienen el saldo para pagar la pensión, pero, sumadas a sus facturas, alcanzan lo suficiente para una pensión]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: a cualquier edad; b. Contribución: total mínimo de 1.150 semanas [24 años] de contribución agregada por la pareja. <i>Pensión mínima garantizada</i> [para parejas con saldo insuficiente para pagar la pensión mínima que establece la ley]: <ul style="list-style-type: none"> c. Edad: a cualquier edad; d. Contribución: total mínimo de 1.150 semanas [24 años] de contribución agregada por la pareja. 4. Liquidación de vejez [Rentabilidad del saldo]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 62 años para hombres 57 años para mujeres; b. Contribución: tiene menos de 1,150 semanas de contribución y no puede trabajar para alcanzar el mínimo requerido. 	<p>peligrosos que superen las 700 semanas, hasta cinco años.</p> <p>La pensión familiar y la vejez cesa en caso de divorcio o separación.</p> <p>La pensión mínima definida por ley es el salario mínimo legal (828,1 mil pesos).</p> <p>Los saldos de las cuentas de prestaciones de vejez [BEPS], incluidos los intereses devengados, se pueden transferir al seguro social o programas de cuentas individuales obligatorias y se acreditan como períodos de cotización adicionales. La prestación BEPS se puede combinar con la pensión social de vejez, pero no con una pensión mínima garantizada.</p>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez [Jubilación Ordinaria por Vejez]: <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Calificación I:</i> <ul style="list-style-type: none"> i. Edad: a cualquier edad; 		El empleo debe cesar cuando se hace el reclamo, pero se puede reanudar posteriormente.

	<ul style="list-style-type: none"> ii. Contribución: mínimo 480 meses [40 años] b. <i>Calificación II:</i> <ul style="list-style-type: none"> i. Edad: 60 años; ii. Contribución: un mínimo de 360 meses [30 años] c. <i>Calificación III:</i> <ul style="list-style-type: none"> i. Edad: 65 años; ii. Contribución: mínimo 180 meses [15 años] d. <i>Calificación IV:</i> <ul style="list-style-type: none"> i. Edad: 70 años; ii. Contribución: un mínimo de 120 meses [10 años] 		<p>Durante el primer año de percibir la pensión, un jubilado que retoma su trabajo debe trabajar para un empleador que no sea el que certificó el derecho a pensión.</p>
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez [Seguridad social]: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 66 años (aumentando gradualmente hasta los 67 años en 2027); b. Contribución: al menos 40 trimestres de cobertura [10 años]. 2. Pensión anticipada: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 62 años b. Cotización: al menos 40 trimestres [10 años]. 		<p>Los trimestres de cobertura se basan en las ganancias cubiertas del asegurado en cada año de contribuciones. La cantidad mínima de ingresos anuales para recibir un trimestre de cobertura fue de US\$ 1.360 en 2019. (Esta cantidad se ajusta anualmente en función de los cambios en el salario promedio nacional). La pensión se puede aplazar hasta los 70 años.</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 68 años; b. Contribución: al menos 500 semanas (10,4 años) de contribución. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años; b. Contribución: mínimo de 1.250 semanas de cotización (26,4 años). 	<p>En la pensión de la seguridad social de vejez, el jubilado debe dejar el trabajo. En la pensión de vejez bajo el esquema de cuentas individuales obligatorias, si el</p>

	<p>2. Pensión de vejez para trabajador desempleado (Pensión de cesantía en edad avanzada):</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años; b. Contribución: al menos 500 semanas (10,4 años) de contribución y si no puede encontrar un empleo remunerado adecuado. 	<p>2. Pensión anticipada:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: a cualquier edad; b. Contribución: saldo de cuenta suficiente para financiar una pensión mensual de al menos el 30% de la pensión mensual mínima legal y las pensiones de supervivencia. <p>3. Pensión de vejez para trabajador desempleado [pensión de cesantía en edad avanzada]:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años; b. Contribución: mínimo de 1250 semanas (26 años) de contribución e incapacidad para encontrar un empleo remunerado adecuado. <p>4. Pensión mínima garantizada:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años o 60, si el desempleado no puede encontrar un empleo remunerado adecuado. b. Contribución: mínimo de 1.250 semanas (26 años) de cotización, con saldo de cuenta individual insuficiente para pagar la pensión mínima mensual legal. 	<p>asegurado tiene menos de 1.250 semanas de cotización, puede seguir cotizando o puede reclamar un contrato de vejez. La pensión mínima legal mensual es de 3,1 mil pesos.</p>
Paraguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: 2. <i>Calificación I - Jubilación ordinaria:</i> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años; 		

	<ul style="list-style-type: none"> b. Contribución: mínimo de 1250 semanas (26 años) de contribuciones. <p>3. <i>Calificación II - Júbilo proporcional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años; b. Contribución: mínimo de 750 semanas (15,6 años) de contribución. <p>4. <i>Título III - Jubilación anticipada:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 55 años; b. Contribución: mínimo de 1.500 semanas (31,2 años) de contribución. 		
Perú	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez – Sistema Nacional de Pensiones (SNP) <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años; b. Contribución: mínimo 20 años. 2. Pensión anticipada: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 55 hombre 50 mujer; b. Contribución: mínimo 30 años para los hombres edad mínima de 25 años para las mujeres; 3. Despido colectivo del empleo: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 55 hombres 50 mujeres; b. Contribución: mínimo de 20 años de contribución. 4. Pensión familiar de vejez o Pensión Especial de Jubilación para la Sociedad Conyugal y las Uniones de Hecho, SNP <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: Ambos cónyuges tienen al menos 65 años, con un mínimo de 10 años de matrimonio; b. Aporte: mínimo de 20 años, en la suma de los aportes de la pareja. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 65 años; 2. Pensión anticipada: <ul style="list-style-type: none"> <i>2.1 Ordinaria:</i> <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 55 años para hombres 50 años para mujeres; b. Contribución: mínimo de 72 meses (6 años) en los últimos 120 meses (10 años) antes de la solicitud y saldo de cuenta suficiente para pagar un beneficio mínimo del 40% del ingreso indexado promedio de los últimos 120 meses. <i>2.2 Por desempleo:</i> <ul style="list-style-type: none"> c. Edad: 55 años para hombres 50 años para mujeres; d. Condición: mínimo de 12 meses de desempleo continuo <i>2.3 Para trabajos peligrosos o labores de riesgo:</i> <ul style="list-style-type: none"> e. Edad: 40 a 50 años, dependiendo de la ocupación; f. Condición: personas que trabajan en condiciones peligrosas, sujeto a otros requisitos. 	En la pensión de vejez del SNP, el empleo puede continuar si el ingreso mensual total del asegurado no excede la mitad de la unidad de referencia tributaria (Unidad Impositiva Tributaria, UIT). La UIT es de 4.200 soles al año. La pensión familiar de vejez finaliza en caso de divorcio, nuevo matrimonio o terminación de una pareja reconocida.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez: <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años; b. Contribución: mínimo de 30 años de contribuciones pagadas o acreditadas. 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Pensión de vejez <ul style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años o 65 años sin requisito de cotización jubilación parcial por Ahorro; b. cotización: mínimo de 30 años de cotizaciones 	A las mujeres se acredita un año de contribuciones por cada hijo, hasta cinco años usted. Años adicionales de

	<p>2. Pensión de vejez anticipada</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 70 años; b. Aporte: mínimo 15 años de cotizaciones pagadas o acreditadas <p>3. Pensión de vejez parcial:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pagada a personas que reducen jornada laboral o reincorporación al trabajo a tiempo parcial después de alcanzar la edad normal de jubilación <p>4. Pensión especial para personas que han sufrido persecución política:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años; b. Aporte: mínimo de 10 años de servicio y exiliados, encarcelados o despedidos del empleo por motivos políticos o sindicales del 9 de febrero de 1973 hasta 28 de febrero de 1985. 	<p>2. Pensión anticipada de vejez Edad Avanzada</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 70 años; b. Contribución: mínimo de 15 años de contribución pagadas o acreditadas. 	<p>contribuciones se abonam a los trabajadores en ocupaciones peligrosas. La pensión puede diferirse hasta 70 años, o hasta los 35 años de cotizaciones, lo que ocurra primero.</p> <p>La jubilación anticipada se puede conceder tanto en el programa de seguro social como en las cuentas individuales obligatorias. El requisito de edad puede reducirse en años adicionales de cotización, que van desde los 69 años con al menos 17 años de cotización hasta los 65 años con al menos 25 años de cotización.</p>
Venezuela	<p>1. Pensión de vejez:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Edad: 60 años para hombres 55 años para mujeres 		<p>La edad normal de jubilación es más baja para quienes realizan un trabajo duro y poco saludable.</p>

	<ul style="list-style-type: none">b. Cotización: mínimo de 750 semanas (15,6 años) o 250 semanas (5,2 años) en los últimos 10 años. <p>2. Indemnización Única por Vejez:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Edad: 60 años para hombres 55 años para mujeres;b. Contribución: mínimo de 750 semanas (15,6 años).		
--	--	--	--

CUADRO 3A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA POR TIPO DE PROGRAMA CONTRIBUTIVO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

PAÍS	TIPOS DE PROGRAMA		
	PENSIONES RELACIÓN CON LA EL IMPUESTO RENTA Y CONTRIBUCIÓN DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS	CUENTAS INDIVIDUALES FIJAS	NOTAS
Argentina	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 11% del ingreso bruto mensual; <p>Trabajadores por cuenta propia - 27% de los ingresos mensuales de referencia para cinco categorías de ingresos de trabajadores por cuenta propia - rango de 6,683.15 a 29,405.82 pesos mensuale];</p> <p>Empleador privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 10,47% o 12,53% de la nómina, dependiendo de la actividad económica de la empresa; <p>Empleador público:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 16% de la nómina. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuye con los ingresos generales y los impuestos relacionados. 		<p>El ingreso mínimo mensual utilizado para calcular las contribuciones es de 4,009.94 pesos (junio de 2019).</p> <p>El ingreso mensual máximo utilizado para calcular las contribuciones es de 130,321 pesos (junio de 2019), 32 x el mínimo.</p> <p>Los autónomos pueden inscribirse en el programa simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo). Los pequeños contribuyentes con ingresos anuales menores a 138,127.99 pesos están exentos de contribución (Monotributo Social).</p> <p>Los empleadores del sector privado pueden deducir 7,003.68 de los ingresos brutos mensuales para calcular la contribución; Para algunos empleadores del sector público, empleadores de la industria textil, el sector salud, agricultura y algunos otros empleadores, esta deducción es de 17,509.20 pesos.</p>
Bolivia		<p>Empleado de:</p> <p>10% de los ingresos brutos mensuales + 0,5% por gastos administrativos; Autónomos:</p> <p>10% de los ingresos brutos mensuales + 0,5% por gastos administrativos;</p> <p>Empleador: No cotiza a la pensión de vejez;</p> <p>Gobierno: Cubre el valor de los derechos adquiridos en el antiguo programa de seguro social y cotiza como empleador público.</p>	<p>Los Empleados y Autónomos aportan a la pensión solidaria un porcentaje de sus ingresos mensuales, según el rango de remuneración: 0,5%, de 2.122 a 13.000 bolivianos; 1%, de 13.001 a 25.000 bolivianos; 5%, de 25.001 a 35.000 bolivianos; 10%, más de 35.000 bolivianos.</p> <p>El empleador contribuye a la pensión solidaria con el 3% de la nómina; las empresas mineras pagan el 2% de la nómina y las cooperativas mineras pagan el 2% de los ingresos declarados.</p>
Brasil	Asalariados del sector privado:		

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7,5%, hasta un salario mínimo; ▪ 9%, 12% y 14%, según el rango salarial, hasta el tope de jubilación; <p>Servidores Públicos Asalariados (RPPS):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7.5% hasta un salario mínimo; ▪ 9% a 22%, progresivo según rango salarial; <p>Autónomo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuyente individual: 11% o 5% del salario mínimo; ▪ Contribuyente individual y facultativo: 20% del valor declarado. ▪ Productor rural independiente: 1,3% del valor comercializado. <p>Empleador</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7%, 9%, 12% y 14%, dependiendo del rango salarial del empleado. 		
Canadá	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ CPP : 5,1% de los ingresos anuales superiores a C\$ 3,500 para las edades de 18 a 69 (CPP) y; QPP 		Contribuciones al CPP son voluntarias para las personas empleadas de 65 a 69 años que reciben una pensión por edad CPP.

	<p>5,55% de los ingresos anuales superiores a C\$ 3,500 si es mayor de 18 años (QPP).</p> <p>Trabajador por: cuenta propia CPP: 10,2% de los ingresos anuales superiores a C\$ 3,500 si tiene entre 18 y 69 años (CPP) y; QPP 11,1% de las ganancias anuales superiores a C\$ 3,500 si es mayor de 18 años.</p> <p>Empleador: CPP: 5,1% de la nómina anual superior a C\$ 3,500 por cada empleado de 18 a 69 años y;</p> <ul style="list-style-type: none"> QPP [estado de Quebec] 5,55% de la nómina anual en exceso de C\$ 3,500 por cada empleado de cualquier edad (QPP). <p>Gobierno: Contribuye solo como empleador.</p>		<p>Las contribuciones del empleador al CPP son obligatorias para los empleados de 65 a 69 años que reciben una pensión de edad del CPP que optan por contribuir.</p> <p>El salario mínimo anual utilizado para calcular las contribuciones es de C\$ 3,500.</p> <p>El ingreso anual máximo utilizado para calcular las contribuciones es de C\$ 57.400.</p>
Chile	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> 18,84% de los asalariados; Del 20% al 30% de los asalariados, según ocupación. <p>Autónomos 18,84% de los ingresos.</p> <p>Empleador:</p> <p>No cotiza a la Seguridad Social</p> <p>Gobierno:</p> <p>Costo total de derechos adquiridos</p>	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> 10% de los ingresos mensuales por vejez, más un promedio de 1,25% para gastos administrativos. 1% o 2% del salario mensual de las personas que trabajan en condiciones difíciles, según ocupación. <p>Autónomos: 3,04% (aumentando a 10% en 2028) de los ingresos de vejez y gastos administrativos.</p> <p>Empleador:</p> <p>1% o 2% de la nómina de empleadores de personas que trabajan en condiciones difíciles para la vejez, dependiendo de la ocupación.</p> <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> El coste total de las pensiones mínimas de vejez e invalidez garantizadas, la prestación complementaria solidaria de vejez (APSV) y la prestación complementaria solidaria de invalidez (APSI); 	<p>Para el esquema de Cuentas Individuales:</p> <p>Asalariado:</p> <ul style="list-style-type: none"> El salario mínimo mensual utilizado para calcular las cotizaciones es el salario mínimo mensual legal. El salario mínimo legal mensual es de 301.000 pesos para personas de 18 a 65 años (marzo de 2019); 224,704 pesos para menores de 18 o mayores de 65 (marzo de 2019). El ingreso máximo mensual utilizado para calcular las cotizaciones es de 79,2 UF (Unidad de Fomento). <p>El techo se ajusta anualmente sobre la base de los cambios en los salarios reales en el año anterior.</p> <p>Trabajadores por cuenta propia - La renta anual cubierta del trabajador por cuenta propia es el 80% de sus ingresos brutos del año anterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> La renta máxima anual utilizada para calcular las cotizaciones es de 878,4 UF (Unidad de Fomento).
Colombia	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4% de los ingresos; 	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4% de los ingresos; 	<p>Para todos los contribuyentes, empleados, autónomos y empleadores:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución voluntaria: mínimo anual de 5.000 pesos; máximo anual de 1,200,000 pesos; ▪ Una contribución adicional financia el Fondo de Solidaridad de Pensiones - varía entre el 1% para ingresos de cuatro a 15 salarios mínimos y el 2% para ingresos superiores a 20 salarios mínimos. El primer 0,5% subvenciona las cotizaciones de algunos autónomos; el resto subsidia la cuenta individual voluntaria y la pensión social de Colombia. <p>Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 13% de los ingresos declarados (vejez), 0,80% (invalidez), 1,11% (supervivientes) y 1,09% (gastos administrativos); ▪ Ciertos trabajadores autónomos vulnerables pueden recibir un subsidio del 70% al 95% de sus contribuciones requeridas durante 500 a 750 semanas. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 12% de la nómina; ▪ 10% adicional de la nómina de trabajadores en ocupaciones peligrosas para financiar una pensión especial; <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuye como empleador; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribución voluntaria: mínimo anual de 5.000 pesos; máximo anual de 1,200,000 pesos. ▪ Una contribución adicional financia el Fondo de Solidaridad de Pensiones - varía entre el 1% para ingresos de cuatro a 15 salarios mínimos y el 2% para ingresos superiores a 20 salarios mínimos. El primer 0,5% subvenciona las cotizaciones de algunos autónomos; el resto subsidia la cuenta individual voluntaria y la pensión social de Colombia <p>Autónomo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 11,5% de los ingresos declarados (vejez), 1,5% (invalidez y sobrevivencia), 1,5% (gastos administrativos) y 1,5% (garantizados pensión mínima); ▪ Contribución voluntaria: mínimo anual de 5.000 pesos; máximo anual de 1.200.000 <p>Empleador:</p> <p>Empleador: 12% de la nómina; 10% adicional de la nómina de trabajadores en ocupaciones peligrosas para financiar una pensión especial;</p> <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuenta voluntaria individual (BEPS): subsidia parcialmente el Fondo de Solidaridad de Pensiones, que dirige el 20% del saldo a cuentas voluntarias individuales; paga el 20% de los saldos transferidos desde el seguro social o programas de cuenta individual obligatoria al programa de cuenta individual voluntaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - El salario mínimo mensual utilizado para calcular las contribuciones es el salario mínimo mensual legal. - El ingreso mensual máximo utilizado para calcular las cotizaciones es 25 veces el salario mínimo legal mensual. - El salario mínimo legal mensual es de 828,116 pesos. <p>Destino de las cotizaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De las cotizaciones conjuntas de asegurado y empleador a la seguridad social, el 13% se destina a prestaciones de vejez, el 0,80% a prestaciones de invalidez, el 1,11% a prestaciones de supervivencia y el 1,09% a tasas administrativas. - Del total de aportes del asegurado y de la cuenta individual del empleador, el 11,5% se destina a prestaciones de vejez, el 3,0% a prestaciones de invalidez y sobrevivencia y tasas administrativas y el 1,5% a la pensión mínima garantizada.
Ecuador	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 6,64% - la mayoría de empleados públicos y privados; 		<p>El salario mínimo mensual que se utiliza para calcular las contribuciones es de \$ 394.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8,64% - empleados de instituciones públicas subnacionales y bancarias; ▪ 0,1% - todos los empleados con pensión especial por invalidez. <p>:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autónomos 8,86% + más 0,1% por pensión especial por invalidez. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2,22% de la nómina. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 40,0% del costo de las pensiones de vejez y sobrevivencia; <p>Contribuye como empleador.</p>		
Estados Unidos	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.2% de los ingresos. <p>Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 12,4% de los ingresos. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.2% de la nómina. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Parte de los ingresos de los impuestos pagados por los beneficiarios de la seguridad social de mayores ingresos se asigna al Fondo Fiduciario de la Seguridad Social; <p>Contribuye como empleador a los funcionarios públicos no cubiertos por un sistema especial.</p>		<p>No se utiliza un ingreso mínimo para calcular las contribuciones.</p> <p>El ingreso anual máximo utilizado para calcular las contribuciones es de US\$ 132,900. (Este máximo se ajusta anualmente con base en cambios en el salario promedio nacional).</p>
México	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.125% de los ingresos diarios por vejez; ▪ 0,625% del ingreso diario por invalidez y sobrevivientes. <p>:</p>	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,125% de los ingresos diarios por vejez; ▪ 0,625% del ingreso diario por invalidez y sobrevivientes. 	<p>El salario mínimo mensual que se utiliza para calcular las contribuciones es el salario mínimo mensual legal.</p> <p>El salario mínimo legal es de 102,68 pesos; 176,72 pesos en los municipios de la frontera norte del país (enero de 2019).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autónomos 6,275% de los ingresos diarios por vejez; ▪ 2,375% de los ingresos diarios por invalidez y sobrevivencia. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5,15% de la nómina diaria de vejez; ▪ 1,75% de la nómina diaria por invalidez y supervivencia. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,225% de los ingresos diarios; ▪ 5,17 pesos en promedio en la cuenta individual del asegurado con ingreso hasta 15 veces a la UMA [Unidad de Medida y Actualización] por vejez; ▪ 0,125% de los ingresos diarios por discapacidad y supervivientes; <p>Coste total de la pensión mínima garantizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autónomos 6,275% de los ingresos diarios por vejez; ▪ 2,375% de los ingresos diarios por invalidez y sobrevivencia. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5,15% de la nómina diaria de vejez; ▪ 1,75% de la nómina diaria por invalidez y supervivencia. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0,225% de los ingresos diarios; ▪ 5,17 pesos en promedio en la cuenta individual del asegurado con ingreso hasta 15 veces a la UMA [Unidad de Medida y Actualización] por vejez; ▪ 0,125% de los ingresos diarios por discapacidad y supervivientes; <p>Coste total de la pensión mínima garantizada.</p>	<p>La remuneración máxima mensual utilizada para el cálculo de las contribuciones es de 25 veces la UMA (Unidad de Medida y Actualización) diaria. La UMA diaria es de 84,49 pesos (febrero de 2019). Las contribuciones de los empleados, autónomos y empleadores también financian la asignación por matrimonio en el marco del Abono Familia.</p>
Paraguay	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 9% de los ingresos brutos mensuales; ▪ 12,5% del ingreso mensual promedio en los últimos 36 meses de cotizaciones de asegurados voluntarios que anteriormente tenían cobertura obligatoria. 		<p>El ingreso mínimo mensual utilizado para calcular las cotizaciones es el salario mínimo mensual legal. El salario mínimo legal mensual es de 2.192.839 guaraníes. 60% del salario mínimo legal mensual para aprendices.</p>

	<p>Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 12,5% del salario mínimo legal mensual ▪ 0,5% por gastos administrativos. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 14% de la nómina bruta mensual. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1,5% de los ingresos brutos mensuales; <p>Contribuye como empleador.</p>		<p>No se utilizan ingresos máximos para calcular las contribuciones.</p> <p>Las contribuciones obligatorias del empleador, el empleado y el gobierno también financian las prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad, las prestaciones médicas y los accidentes de trabajo.</p> <p>Las cotizaciones del autónomo también financian prestaciones por accidentes de trabajo.</p>
Perú	<p>SNP Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 13%. <p>Autónomo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 13%; 	<p>SPP Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Para la vejez:</i> <ol style="list-style-type: none"> a. 10% de los ingresos brutos mensuales en general; b. 8% para pescadores; c. 11% para trabajadores de la construcción; 	<p>Para el régimen de la Seguridad Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El salario mínimo mensual que se utiliza para calcular las cotizaciones es el salario mínimo mensual legal. - El salario mínimo legal mensual es de 930 soles. <p>Para el esquema de Cuentas Individuales:</p>

	<p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No cotiza. <p>Gobierno: otorga subvenciones especiales según sea necesario.</p>	<p>d. 2% para mineros.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Adiciones:</i> <ul style="list-style-type: none"> a. 1,5775% de los ingresos brutos mensuales de los asegurados antes de febrero de 2013; o 0,3075% de los ingresos brutos mensuales, más 0,82% a 1,25% del saldo anual de la cuenta del asegurado desde febrero de 2013 por gastos administrativos; b. 1,35% de los ingresos brutos mensuales para seguro de invalidez y sobrevivencia; c. Las contribuciones voluntarias son posibles. <p>Trabajadores por cuenta propia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 10% de los ingresos brutos mensuales por vejez más un porcentaje para gastos administrativos; ▪ 1,35% de los ingresos brutos mensuales por invalidez y supervivencia; <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 5%; ▪ 1% de la nómina de trabajadores de la construcción; ▪ 2% de la hoja para mineros. <p>Gobierno: Financia el valor de los derechos acumulados en el SNP</p>	<p>- No existen rendimientos máximos utilizados para calcular las contribuciones a las prestaciones de vejez o las tasas administrativas.</p> <p>- Los ingresos máximos mensuales utilizados para calcular las cotizaciones al seguro de invalidez y sobrevivencia son de 9,639 soles.</p> <p>En el esquema de Cuentas Individuales para autónomos:</p> <p>- El porcentaje de cotizaciones a las prestaciones de vejez está regulado por ley;</p> <p>- Las AFP determinan los porcentajes de las cuotas administrativas y cotizaciones por seguro de invalidez y sobrevivencia.</p>
Uruguay	<p>Empleado de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% de la utilidad bruta mensual; <p>Autónomo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% del beneficio bruto mensual. <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7.5% de la nómina mensual; 	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% de los ingresos brutos mensuales superiores a 57.846 pesos; ▪ 2,468% de los ingresos por invalidez y supervivencia; ▪ 1.37% de los ingresos por derechos administrativos 	<p><u>Bajo el régimen de Seguro Social:</u></p> <p>- No hay un ingreso mínimo para calcular las cotizaciones.</p> <p>- El ingreso máximo mensual utilizado para el cálculo de las contribuciones es de 57.846 pesos.</p> <p>- Los asegurados con ingresos mensuales de hasta 57.846 pesos pueden optar por destinar el 50% de sus aportes a una cuenta individual.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuciones adicionales para empleados en ocupaciones peligrosas. <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ financia cualquier déficit; ▪ Contribuye como empleador. 	<p>Autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% de los ingresos brutos mensuales superiores a 57.846 pesos 2.488 ▪ % de los ingresos por invalidez y sobrevivencia; ▪ 1,37% de los ingresos por gastos administrativos <p>Empleador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No cotiza <p>Gobierno:</p> <p>No cotiza</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las ganancias máximas utilizadas para calcular las contribuciones se ajustan anualmente en función de los cambios en el índice de salario promedio. - Las cotizaciones aseguradas también financian indirectamente las prestaciones en efectivo por enfermedad y parentales, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares <p>.</p> <p><u>En el régimen de Cuentas Obligatorias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El salario mínimo mensual utilizado para el cálculo de las cotizaciones obligatorias es de 57.846 pesos. - El ingreso máximo mensual utilizado para calcular las contribuciones obligatorias es de 173,539 pesos. - Las personas que voluntariamente opten por aportar al programa de cuenta individual pueden destinar el 50% de sus aportes a los ingresos mensuales de hasta 57.846 pesos a la cuenta individual y el 50% al programa de seguro social. - Los asegurados con ingresos mensuales superiores a 173,539 pesos podrán realizar aportes voluntarios para los ingresos mensuales superiores a 173,539 pesos únicamente para el programa de cuenta individual.
Venezuela	<p>Empleado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 4% de los ingresos <p>por cuenta propia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ el 13% de los ingresos mensuales declarados <p>empleador:</p>		<p><u>Para los empleados:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El salario mínimo mensual utilizado para calcular las cotizaciones es el salario mínimo mensual legal. - El ingreso mensual máximo utilizado para calcular las cotizaciones es cinco veces el salario mínimo legal mensual. - El salario mínimo legal mensual es de 40.000 bolívares soberanos (abril de 2019, aumentando a

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A partir del 9% al 11% de la nómina mensual de los trabajadores del sector privado, en función del grado de riesgo evaluado; <p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ al menos el 1,5% de los ingresos mensuales totales para gastos administrativos; ▪ financiar cualquier déficit; <p>4% de la nómina mensual de servidores públicos.</p>		<p>150.000 bolívares soberanos a partir de octubre de 2019).</p> <p>- Las cotizaciones aseguradas también financian prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad y prestaciones médicas.</p> <p><u>Para los autónomos:</u> Las cotizaciones también financian las prestaciones en efectivo por enfermedad y maternidad, además de las prestaciones médicas.</p>
--	--	--	---

ANEXO
COMPARACIÓN DE ESQUEMAS NO CONTRIBUTIVOS AMÉRICAS

CUADRO 4A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA POR TIPO DE PROGRAMA DE ASISTENCIA Y SEGMENTOS DE COBERTURA

PAÍSES	TIPOS DE PROGRAMA		
	TESTE DE MEIOS	UNIVERSAL	OBSERVAÇÕES
Argentina	Residentes necesitados da Argentina		
Bolivia		Ciudadanos necesitados da Bolivia	
Brasil	Residentes necesitados de Brasil		
Canadá	Residentes legales en Canadá.	Residentes legales en Canadá.	
Chile	Residentes de Chile.		
Colombia	Ciudadanos necesitados de Colombia		
Ecuador	Residentes necesitados de Ecuador		
Estados Unidos	Ciudadanos necesitados y nacionales de los Estados Unidos que residan en uno de los 50 estados, el Distrito de Columbia o las Islas Marianas del Norte, y no estén ausentes del país durante un mes entero o durante 30 días consecutivos o más; y ciudadanos que no cumplan determinadas condiciones. Exclusiones: ciudadanos necesitados y nacionales de los Estados Unidos que residan en Samoa Americana, Guam, Puerto Rico o las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.		
Paraguay	Ciudadanos residentes en Paraguay		
Perú	Residentes en Perú		
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Residentes en Uruguay y víctimas de violencia doméstica o crímenes violentos; ▪ Ciudadanos uruguayos residentes por la pensión especial para personas que hayan sufrido persecución política. 		
Venezuela	Residentes necesitados de Venezuela		

CUADRO 5A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA POR TIPO DE PROGRAMA DE ASISTENCIA Y CONDICIONES DE CALIFICACIÓN

PAÍSES	TIPOS DE PROGRAMA		
	PRUEBA DE MEDIOS	UNIVERSALES	OBSERVACIONES
Argentina	<p>Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM):</p> <ul style="list-style-type: none"> • 65 años y sin percibir otra pensión. Los ciudadanos naturalizados deben tener al menos diez años de residencia en Argentina inmediatamente antes de presentar un reclamo; Los ciudadanos extranjeros residentes deben tener al menos 20 años de residencia, incluidos al menos 10 años inmediatamente antes de presentar un reclamo. • Prueba de medios: el total de ingresos brutos del beneficiario en los últimos 12 meses no debe exceder los 645,948 pesos; el valor de sus bienes no debe exceder cuatro veces este límite (2.583.792 pesos); y sus gastos totales en los últimos 12 meses no deben exceder este límite en más del 30% (839.732,40 pesos). <p>Pensión Pensión No Contributiva por Vejez ([PNC-Vejez), asistencia social, prueba de medios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tienes 70 años, no recibes otra pensión y no tienes familiares que puedan aportar recursos económicos o nutricionales. Los ciudadanos naturalizados deben tener al menos cinco años de residencia en Argentina inmediatamente antes de presentar un reclamo; Los extranjeros residentes deben tener al menos 40 años de residencia. • Prueba de medios: los ingresos y bienes del beneficiario deben estar por debajo del nivel de subsistencia. El cónyuge del beneficiario no debe estar recibiendo beneficio de seguridad social ni asistencia social por vejez o discapacidad. 		La pensión social de vejez no se paga en el extranjero.

Bolivia		Pensión de vejez (Renta Dignidad, Régimen No Contributivo, universal): <ul style="list-style-type: none"> ● 60 años. 	
Brasil	Asistencia a la vejez (Beneficio de Prestación continua a las personas mayores o con discapacidad, asistencia social, prueba de medios – BPC/LOAS): <ul style="list-style-type: none"> ● 65 años y sin empleo remunerado. ● Prueba de ingresos: el ingreso familiar mensual debe ser inferior al 25% del salario mínimo legal mensual por persona. 		
Canadá	Asignación de vejez (asistencia social, prueba de ingresos): <ul style="list-style-type: none"> ▪ debe tener entre 60 y 64 años con al menos 10 años de residencia en Canadá desde la edad de 18, tener un ingreso anual de hasta C\$ 34,080 (julio a septiembre 2019) y tener un cónyuge o pareja (del mismo sexo o sexo opuesto) que esté recibiendo el complemento de ingresos garantizados. ▪ El subsidio de vejez cesa a los 65 años y es reemplazado por la pensión de la OEA y, dependiendo de los ingresos, el complemento de ingresos garantizado. 	Pensión para la tercera edad (OEA, universal, prueba de medios): <ul style="list-style-type: none"> ▪ 65 años con al menos 10 años de residencia en Canadá desde los 18 años. Suplemento de ingresos garantizados (GIS, ingresos probados): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pagado a un jubilado de la OEA con un ingreso anual de hasta C\$ 18,408 para una persona soltera y C\$ 24,336 para una pareja (julio a septiembre de 2019). Los ingresos se basan en los ingresos individuales o familiares si el pensionado tiene cónyuge o pareja (del mismo sexo o sexo opuesto) y no incluye una pensión OEA. 	La pensión se puede aplazar hasta los 70 años.

Chile	<p>Aporte Previsional Solidario de Vejez - APSV - asistencia social, prueba de medios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A los 65 años y viviendo en Chile por al menos 20 años, desde los 20, incluidos cuatro en los últimos cinco años. ▪ Prueba de medios: la pensión mensual básica del beneficiario (cuenta individual o pensión de vejez de la seguridad social más cualquier pensión de sobreviviente de accidente de trabajo que reciba) debe ser menor que el PMAS mensual, y la familia del beneficiario debe estar entre un 60% de la población según la evaluación de la Puntaje de Focalización Previsional. <p>Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), asistencia social, prueba de medios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 65 años; residente en Chile durante al menos 20 años desde que tenía 20, incluidos al menos cuatro de los últimos cinco años; y no cumplir con los requisitos de cotización para ninguna otra pensión. Prueba de medios: la familia del beneficiario debe estar entre el 60% más pobre de la población, según se evalúa a través del Puntaje de Focalización Previsional. <p>Asignación familiar (Bono por Hijo, universal):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se paga a una mujer de 65 años o más que ha vivido en Chile durante al menos 20 años desde los 20, incluidos al menos cuatro de los últimos cinco años; que dio a luz o adoptó al menos un hijo en su vida; y recibe una pensión solidaria de vejez, una prestación solidaria conjunta o una pensión de sobrevivencia; o que se jubiló a partir del 1 de julio de 2009 y está afiliado a una administradora de fondos de pensiones (AFP). 		
Colombia	Pensión social por vejez:		SISBEN es un sistema de focalización que se utiliza para identificar hogares, familias e individuos pobres y vulnerables.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debe ser tres años menor que la edad normal de jubilación o más, haber residido en Colombia en los últimos 10 años y estar clasificado como SISBEN I o II. 		
Ecuador	<p>Pensión social de vejez - Pensión de Adultos Mayores, asistencia social, prueba de medios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener 65 años y no recibir o no tener derecho a ninguna prestación del seguro social. ▪ Prueba de ingresos: los ingresos familiares deben estar entre el 40% más bajo de todos los ingresos familiares, según SIIRS 		SIIRS es un registro nacional que se utiliza para identificar a las familias necesitadas.
Estados Unidos	<p>Prestación de ingresos complementarios de vejez :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 65 años. ▪ Prueba de recursos: Ingresos del trabajo y otras fuentes (incluidas otras prestaciones) y activos (incluidos dinero, inversiones, tierras y propiedades) no deben exceder ciertos límites. 		La prestación de ingresos complementarios de vejez no se paga en el extranjero y finaliza 30 días después de que el beneficiario abandona los Estados Unidos.
México		<p>Pensión de vejez (Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, universal):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 68 años (65 años para indígenas y personas que recibían una pensión social por vejez en diciembre de 2018). 	
Paraguay	<p>Pensión social de vejez :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener 65 años y no percibir ninguna otra pensión o salario. ▪ Prueba de medios: debe ser evaluado como necesitado con base en el Índice de Calidad de Vida para el Anciano (ICV-AM). 		ICV-AM es un sistema de focalización utilizado para identificar a las personas mayores pobres y vulnerables en función de sus ingresos, patrones de consumo y condiciones de vivienda.
Perú	<p>Pensión de vejez no contributiva (pensión 65, asistencia social, prueba de medios):</p>		SISFOH es un sistema nacional dirigido a familias necesitadas basado en ingresos, gastos y un índice de calidad de vida.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener 65 años y no percibir ninguna otra pensión o beneficio administrado por el programa de seguro de salud de la seguridad social (EsSalud). ▪ Prueba de medios: Debe ser clasificado como extremadamente pobre según el Sistema de Enfoque Hogares (SISFOH). 		
Uruguay	<p>Pensión de vejez no contributiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 70 años y evaluado como necesitado; o tener entre 65 y 69 años y vivir en una casa que se considera que tiene una discapacidad crítica para satisfacer las necesidades básicas (Asistencia a la Vejez). ▪ Prueba de medios: el ingreso mensual del beneficiario por concepto de trabajo y otras fuentes no debe exceder los 11.160,29 pesos. Los ingresos de los miembros de la familia, incluido el cónyuge, hermanos, padres e hijos del beneficiario, no deben exceder ciertos límites. También se aplica una prueba de activos. <p>Pensión especial para personas que han sufrido persecución política (Pensión Especial Reparatoria, asistencia social, ingresos probados): Se paga a las personas encarceladas durante al menos un año por motivos políticos o sindicales del 9 de febrero de 1973 al 28 de febrero de 1985. No hay edad. Prueba de ingresos: los ingresos mensuales del trabajo y otras fuentes no deben exceder los 62.310 pesos (67.785 pesos en enero de 2020).</p>		La pensión especial para personas que han sufrido persecución política no se puede combinar con ningún otro seguro social o prestaciones de asistencia social.
Venezuela	<p>Pensión social de vejez (Gran Misión en Amor Mayor, asistencia social, ingresos probados):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Edad 60 (hombres) o 55 años (mujeres) y residente en Venezuela durante 10 años. ▪ Prueba de ingresos: el ingreso familiar mensual debe ser menor que el salario mínimo legal mensual. 		

CUADRO 6A - PRINCIPALES PAÍSES DE AMÉRICA POR TIPO DE PROGRAMA DE AYUDA Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

PAÍSES	TIPOS DE PROGRAMA		
	PRUEBA DE MEDIOS	UNIVERSALES	OBSERVACIONES
Argentina	Gobierno: costo total		
Bolivia		El costo total de la pensión universal de vejez, el subsidio funerario universal se financia con impuestos a los hidrocarburos y dividendos de las empresas públicas.	
Brasil	Gobierno: costo total		
Canadá	Gobierno: costo total		
Chile	Gobierno: costo total		
Colombia	Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> ▪ financia parcialmente los subsidios de contribución para ciertos trabajadores autónomos y la pensión social del alcalde de Colombia. ▪ Los gobiernos locales pueden cofinanciar el programa para aumentar los niveles de beneficios en sus jurisdicciones. 		
Ecuador	Gobierno: Costo total		
EE.UU	Gobierno: Costo total		
México		Gobierno: Costo total	
Paraguay	Gobierno: Costo total		
Perú	Gobierno: Costo total		
Uruguay	Gobierno: Costo total		
Venezuela	Gobierno: Costo total		

Apêndice

TABLA COMPARATIVA - texto anterior CF x texto después de la EC n° 103

(la comparación de los textos legales constitucionales se colocó en portugués para garantizar la integridad con los cambios realizados por la reforma de pensiones en Brasil)

TEXTO ANTERIOR DE LA REFORMA DE PENSIONES (EC 103/2019)	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA O CON LAS ENMIENDAS DE LA CE No. 103
Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	
<p>“Art. 22. XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”</p>	<p>“Art. 22. XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;” (NR)</p>
<p>“Art. 37. § 13. Inexistente § 14. Inexistente § 15. Inexistente</p>	<p>“Art. 37. § 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem. § 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. § 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social.” (NR)</p>

<p>III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:</p> <p>a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher</p> <p>b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição</p> <p>§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.</p> <p>§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.</p> <p>§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:</p> <p>I - portadores de deficiência; II - que exerçam atividades de risco; III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p> <p>§ 4º-A. Inexistente</p>	<p>III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.</p> <p>§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.</p> <p>§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.</p> <p>§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.</p> <p>§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial</p>
---	--

<p>§ 4º-B. Inexistente</p> <p>§ 4º-C. Inexistente</p> <p>§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.</p> <p>§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:</p> <p>I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente</p>	<p>realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.</p> <p>§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.</p> <p>§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.</p> <p>§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.</p> <p>§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo</p>
---	---

a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201

ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 **oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.**

§ 19. **Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.**

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, **abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.**

§ 21. (Revogado).

<p>§ 22. Inexistente</p>	<p>§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:</p> <p>I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;</p> <p>II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;</p> <p>III - fiscalização pela União e controle externo e social;</p> <p>IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;</p> <p>V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;</p> <p>VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial;</p> <p>VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;</p> <p>VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;</p> <p>IX - condições para adesão a consórcio público;</p> <p>X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias." (NR)</p>
--------------------------	---

<p>“Art. 93. VIII o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;”</p>	<p>“Art. 93. VIII - o ato de remoção ou de disponibilidade do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa;” (NR)</p>
<p>“Art. 103-B. § 4º..... III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;”</p>	<p>“Art. 103-B. § 4º III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;” (NR)</p>
<p>“Art. 109 § 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.”</p>	<p>“Art. 109. § 3º Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal.” (NR)</p>

		<p>§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.</p> <p>.....”</p> <p>(NR)</p>
<p>“Art. 167.</p> <p>.....</p> <p>....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>XII – Inexistente</p> <p>XIII - Inexistente</p>	167.	<p>“Art. 167.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;</p> <p>XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.</p> <p>.....”</p> <p>(NR)</p>
<p>“Art. 194.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>VI - diversidade da base de financiamento;”</p>		<p>“Art. 194.</p> <p>.....</p> <p>Parágrafo único.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;</p>

” (NR)
“Art. 195. II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; § 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. § 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. § 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. § 14. Inexistente.	“Art. 195. II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; § 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do caput. § 11. São vedados a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 (sessenta) meses e, na forma de lei complementar, a remissão e a anistia das contribuições sociais de que tratam a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput. § 13. (Revogado). § 14. O segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. " (NR)

<p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:</p> <p>I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 7º</p> <p>.....</p> <p>..</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p>	<p>"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:</p> <p>I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:</p> <p>I - com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;</p> <p>II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 7º</p> <p>.....</p> <p>.</p> <p>I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;</p> <p>II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar , nestes</p>
--	--

<p>§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.</p> <p>§ 9º-A Inexistente</p> <p>§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.</p> <p>§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste</p>	<p>incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p> <p>§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar.</p> <p>§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.</p> <p>§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.</p> <p>§ 10. Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 12. Lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no</p>
---	---

<p>artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.</p> <p>§ 14. Inexistente</p> <p>§ 15. Inexistente</p> <p>§ 16. Inexistente</p>	<p>âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda.</p> <p>§ 13. A aposentadoria concedida ao segurado de que trata o § 12 terá valor de 1 (um) salário mínimo.</p> <p>§ 14. É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.</p> <p>§ 15. Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.</p> <p>§ 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei." (NR)</p>
<p>“Art. 202</p> <p>.....</p> <p>§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os</p>	<p>“Art. 202.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar.</p> <p>§ 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar.</p> <p>§ 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros</p>

<p>requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.</p>	<p>das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação." (NR)</p>
<p>“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 , e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970 , passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>§ 1º Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 5º Inexistente</p>	<p>"Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>§ 1º Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>§ 5º Os programas de desenvolvimento econômico financiados na forma do § 1º e seus resultados serão anualmente avaliados e divulgados em meio de comunicação social eletrônico e apresentados em reunião da comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166." (NR)</p>

Art. 2º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76. § 4º Inexistente	“Art. 76. § 4º A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.” (NR)
--	---

REGRAS DE TRANSIÇÃO

Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 2º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

§ 3º Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor de que trata o caput que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria voluntária com base no disposto na alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, no art. 2º, no § 1º do art. 3º ou no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º.

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do caput serão:

I - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do caput para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será de 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, desde que tenha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.

§ 7º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 6º; ou

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 6º.

§ 8º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria com fundamento no disposto no inciso I do § 6º ou no inciso I do § 2º do art. 20, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, considerando-se a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor dessas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo mediante a aplicação, sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis, da média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e de respectiva contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou, se inferior, ao tempo total de percepção da vantagem.

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

§ 10. Estende-se o disposto no § 9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

§ 3º Os servidores de que trata o caput poderão aposentar-se aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Art. 7º O disposto no § 15 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Art. 8º Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor público federal que cumprir as exigências para a concessão da aposentadoria voluntária nos termos do disposto nos arts. 4º, 5º, 20, 21 e 22 e que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.

§ 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

III - compulsoriamente, na forma do disposto no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

I - o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;

II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

III - o titular do cargo federal de professor, aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos.

§ 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, vedada a conversão de tempo especial em comum.

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo serão apurados na forma da lei.

§ 5º Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor federal que cumprir as exigências para a concessão da aposentadoria voluntária nos termos do disposto neste artigo e que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

§ 6º A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, do policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

§ 7º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento). (Vigência)

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.

§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o caput, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.

Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o caput disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.

§ 2º É vedada a transmissão das informações de que trata este artigo a qualquer pessoa física ou jurídica para a prática de atividade não relacionada à fiscalização dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o caput.

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Art. 14. Vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza, os atuais segurados de regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão, por meio de opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data

de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, retirar-se dos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados.

§ 1º Os segurados, atuais e anteriores, do regime de previdência de que trata a Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, que fizerem a opção de permanecer nesse regime previdenciário deverão cumprir período adicional correspondente a 30% (trinta por cento) do tempo de contribuição que faltaria para aquisição do direito à aposentadoria na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e somente poderão aposentar-se a partir dos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem.

§ 2º Se for exercida a opção prevista no caput, será assegurada a contagem do tempo de contribuição vertido para o regime de previdência ao qual o segurado se encontrava vinculado, nos termos do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 3º A concessão de aposentadoria aos titulares de mandato eletivo e de pensão por morte aos dependentes de titular de mandato eletivo falecido será assegurada, a qualquer tempo, desde que cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 4º Observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal, o tempo de contribuição a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, assim como o tempo de contribuição decorrente das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, que tenha sido considerado para a concessão de benefício pelos regimes a que se refere o caput não poderá ser utilizado para obtenção de benefício naqueles regimes.

§ 5º Lei específica do Estado, do Distrito Federal ou do Município deverá disciplinar a regra de transição a ser aplicada aos segurados que, na forma do caput, fizerem a opção de permanecer no regime previdenciário de que trata este artigo.

Art. 15. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, fica assegurado o direito à aposentadoria quando forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 1º e 2º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso II do caput será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 2º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso II do caput e o § 1º.

§ 3º Para o professor que comprovar exclusivamente 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem, em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, será equivalente a 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e 100 (cem) pontos, se homem.

§ 4º O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma da lei.

Art. 16. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - idade de 56 (cinquenta e seis) anos, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos, se homem.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade a que se refere o inciso II do caput será acrescida de 6 (seis) meses a cada ano, até atingir 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem.

§ 2º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o tempo de contribuição e a idade de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão reduzidos em 5 (cinco) anos, sendo, a partir de 1º de janeiro de 2020, acrescidos 6 (seis) meses, a cada ano, às idades previstas no inciso II do caput, até atingirem 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e 60 (sessenta) anos, se homem.

§ 3º O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma da lei.

Art. 17. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e que na referida data contar com mais de 28 (vinte e oito) anos de contribuição, se mulher, e 33 (trinta e três) anos de contribuição, se homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - cumprimento de período adicional correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem.

Parágrafo único. O benefício concedido nos termos deste artigo terá seu valor apurado de acordo com a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações calculada na forma da lei, multiplicada pelo fator previdenciário, calculado na forma do disposto nos §§ 7º a 9º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 18. O segurado de que trata o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 60 (sessenta) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

II - 15 (quinze) anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade de 60 (sessenta) anos da mulher, prevista no inciso I do caput, será acrescida em 6 (seis) meses a cada ano, até atingir 62 (sessenta e dois) anos de idade.

§ 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o art 1º, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:

a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;

b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou

c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

II - ao professor que comprove 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino

fundamental e médio e tenha 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem.

§ 2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e será reajustado:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 2º;

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 2º.

§ 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

§ 1º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o caput. § 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

§ 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 22. Até que lei discipline o § 4º-A do art. 40 e o inciso I do § 1º do art. 201 da Constituição Federal, a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social ou do servidor público federal com deficiência vinculado a regime próprio de previdência social, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, será concedida na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios.

Parágrafo único. Aplicam-se às aposentadorias dos servidores com deficiência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º.

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não

promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 5º As regras sobre acumulação previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do § 6º do art. 40 e do § 15 do art. 201 da Constituição Federal.

Art. 25. Será assegurada a contagem de tempo de contribuição fictício no Regime Geral de Previdência Social decorrente de hipóteses descritas na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional para fins de concessão de aposentadoria, observando-se, a partir da sua entrada em vigor, o disposto no § 14 do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Para fins de comprovação de atividade rural exercida até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, o prazo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será prorrogado até a data em que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) atingir a cobertura mínima de 50% (cinquenta por cento) dos trabalhadores de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição Federal, apurada conforme quantitativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad).

§ 2º Será reconhecida a conversão de tempo especial em comum, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data.

§ 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do caput do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

Art. 27. Até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.364,43 (mil, trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos), que serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º Até que lei discipline o valor do auxílio-reclusão, de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, seu cálculo será realizado na forma daquele aplicável à pensão por morte, não podendo exceder o valor de 1 (um) salário-mínimo.

§ 2º Até que lei discipline o valor do salário-família, de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, seu valor será de R\$ 46,54 (quarenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos).

Art. 28. Até que lei altere as alíquotas da contribuição de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelo segurado empregado, inclusive o doméstico, e pelo trabalhador avulso, estas serão de: (Vigência)

I - até 1 (um) salário-mínimo, 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento);

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), 9% (nove por cento);

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), 12% (doze por cento); e

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até o limite do salário de contribuição, 14% (quatorze por cento).

§ 1º As alíquotas previstas no caput serão aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 2º Os valores previstos no caput serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o § 14 do art. 195 da Constituição Federal, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá:

I - complementar a sua contribuição, de forma a alcançar o limite mínimo exigido;

II - utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra; ou

III - agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.

Parágrafo único. Os ajustes de complementação ou agrupamento de contribuições previstos nos incisos I, II e III do caput somente poderão ser feitos ao longo do mesmo ano civil.

Art. 30. A vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica a contribuições que substituam a contribuição de que trata a alínea "a" do inciso I do caput do art. 195 da Constituição Federal instituídas antes da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

<p>Art. 31. O disposto no § 11 do art. 195 da Constituição Federal não se aplica aos parcelamentos previstos na legislação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, sendo vedadas a reabertura ou a prorrogação de prazo para adesão.</p>
<p>Art. 32. Até que entre em vigor lei que disponha sobre a alíquota da contribuição de que trata a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, esta será de 20% (vinte por cento) no caso das pessoas jurídicas referidas no inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.</p>
<p>Art. 33. Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.</p>
<p>Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:</p> <p>I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;</p> <p>II - previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;</p> <p>III - vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:</p> <p>a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e</p> <p>b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.</p> <p>Parágrafo único. A existência de superávit atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.</p>
<p>Art. 35. Revogam-se:</p> <p>I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:</p> <p>a) o § 21 do art. 40;</p> <p>b) o § 13 do art. 195;</p>

II - os arts. 9º, 13 e 15 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;

III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.

REFERÊNCIAS

AISS – ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. **10 desafíos mundiales para la seguridad social** – Américas. Ginebra: Aiss, 2017.

AISS – ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. **10 desafíos mundiales para la seguridad social 2019** – evolución e innovación. Ginebra: Aiss, 2019.

ANSILIERO, Graziela. Inclusão previdenciária e mercado de trabalho no Brasil: evidências para o período 1992-2011. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 25, n. 2, 2013.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. **Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD Contínua**: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2689). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2689trocado.pdf. Acesso em: 30/01/2022.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2019. (Texto para Discussão, n. 2469). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200727_td_2469_web.pdf. Acesso em: 20/11/2021.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos**: o Plano Simplificado de Previdência Social e o microempreendedor individual. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2020. (Texto para Discussão, n. 2546). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/200413_td_2546_web.pdf. Acesso em: 17/01/2021.

BARR, Nicholas. **Reforming pensions**: myths, truths, and policy choices. IMF, Aug. 2000. (IMF Working Paper, n. 139).

BARR, Nicholas. **Economics of the welfare state**. Oxford University Press, 2012.

BARR, Nicholas. The challenges of pension systems. In: GLOBAL PENSIONS PROGRAMME, 9., 29 nov. 2021. **Anais** LSE, 2021. Disponível em: https://cursos.iadb.org/sites/default/files/Presentacion_Nicholas_Barr.pdf. Acesso em: 25/04/2022.

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter. The economics of pensions. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 1, p. 15-39, Feb. 2006.

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter. Reforming pensions in Chile. **Polityka Poleczna**, n. 1, p. 4-9, 2016.

BARRIENTOS, Armando. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. *In*: GOUGH, Ian; WOOD, Geof (Ed.). **Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts**. New York: Cambridge Press, Feb. 2004.

BICHARA, Julimar da Silva; COSTANZI, Rogério Nagamine. Estratégias de desenvolvimento e o desafio do envelhecimento populacional. *In*: RUESGA, Santos Miguel; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva; HAINES, Andrés Ernesto Ferrari (Org.). **Estado, sociedade e mercado: novas perspectivas de desenvolvimento**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Cegov, 2018. p. 200-229.

BOSCH, Mariano; MELGUIZO, Ángel; PAGÉS, Carmen. **Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe**. 2. ed. BID, 2013.

BRASIL. Decreto nº 39.206, de 22 de maio de 1956. Designa uma comissão para elaborar anteprojeto de lei relativa à reforma da atual estrutura da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 10569, 26 maio 1956a. Seção 1.

[BRASIL. Projeto nº 2.119, de 1956. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Previdência Social e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, ano XI, n. 209, p. 17, 22 nov. 1956b. Seção 1. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1956.pdf#page=17. Acesso em: 17/11/2020.](http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1956.pdf#page=17)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Cobertura da previdência social no Brasil: perfil dos não contribuintes e evolução recente. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 3, mar. 2003.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 116-A, p. 16, 18 jun. 2019a. Seção 1. [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm). Acesso em: 30/11/2020.

BRASIL. Evolução da proteção previdenciária no Brasil. **Informe de Previdência Social**, v. 31, n. 11, p. 3-9, nov. 2019b.

BRASIL. Evolução da proteção previdenciária no Brasil: 2016-2019. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 3, p. 5-27, mar. 2021.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Fundamentos acerca dos riscos associados à previdência social**. Brasília: Ipea, set. 2006. (Texto para Discussão, n. 1214).

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência social e distribuição regional da renda**. Brasília: Ipea, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 1318).

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; MIRANDA, Rogério Boueri. **Comparativo internacional para previdência social**. Brasília: Ipea, set. 2007. (Texto para Discussão, n. 1302).

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999.

CARONE, Giuseppe; ECKEFELDT, Per; GIAMBONI, Luigi; LAINE, Veli; SUMNER, Stéphanie Pamies. **Pension reforms in the EU since the early 2000's: achievements and challenges ahead**. Luxembourg: European Union, Dec. 2016. (Discussion Paper, n. 42).

CLEMENTS, Benedict; COADY, David; EICH, Frank; GUPTA, Sanjeev; KANGUR, Alvar; SHANG, Baoping; SOTO, Mauricio. **The challenge of public pension reform in advanced and emerging market economies**. IMF, Dec. 2012. (Occasional Paper, n. 275).

COSTANZI, Rogério Nagamine. Envelhecimento, reforma da previdência e mercado de trabalho. **Informações Fipe**, n. 448, p. 21-30, jan. 2018a. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif448.pdf>. Acesso em: 14/09/2020.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI). **Carta de Conjuntura**, n. 38, nota técnica I, 2018b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180117_CC38_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf. Acesso em: 09/11/2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Evolução das concessões de aposentadoria por tempo de contribuição em 2020. **Informações Fipe**, n. 487, p. 16-24, abr. 2021. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif487.pdf>. Acesso em: 17/06/2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; AMARAL, Aline Diniz; DIAS, Cicero Rafael; ANSILIERO, Graziela; AFONSO, Luis Eduardo; SIDONE, Otávio José Guerci. Reforma da previdência. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Org.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2. p. 129-191.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI): notas preliminares a partir do suplemento especial da PNAD 2014**. Brasília: Ipea, mar. 2017a. (Nota Técnica Disoc, n. 37). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt37_focalizacao-mei.pdf. Acesso em: 18/08/2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia na previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2017b. (Texto para Discussão, n. 2291). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7730/1/td_2291.pdf. Acesso em: 20/07/2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli. Evolução das concessões judiciais de benefícios no INSS. **Informações Fipe**, n. 484, p. 19-26, jan. 2021. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif484.pdf>. Acesso em: 14/07/2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; ANSILIERO, Graziela. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral de Previdência Social**: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2395).

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; SANTOS, Carolina Fernandes dos; SIDONE, Otávio José Guerci. **Breve análise da nova projeção da população do IBGE e seus impactos previdenciários**. Brasília: Ipea, dez. 2018. (Nota Técnica Disoc, n. 51).

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; SCHETTINI, Bernardo Patta; SANTOS, Carolina Fernandes dos; VIZIOLI, Thais Riether; SIDONE, Otávio José Guerci. Evolução das concessões judiciais de benefícios do INSS. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 6, p. 5-20, jun. 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Contribuintes e beneficiários da previdência social. **Informações Fipe**, n. 491, p. 42-55, ago. 2021a. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif491.pdf>. Acesso em: 20/10/2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Regras de transição da aposentadoria por tempo de contribuição da Emenda Constitucional nº 103/2019 e aposentadoria dos professores. **Informações Fipe**, n. 495, p. 13-19, dez. 2021b. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif495.pdf>. Acesso em: 19/01/2022.

COSTANZI, R. N. & SIDONE, O. J. G. (2022). Avaliação da Política Previdenciária: O Caso do Microempreendedor Individual (MEI). In: MENDES, Marcos (2022) (Organizador). Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Autografia. P. 319-343.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio José Guerci; SILVA FILHO, Geraldo Andrade da. Evolução das concessões de aposentadoria por tempo de contribuição em 2020. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 4, p. 5-12, abr. 2021.

DATAPREV. **Relatório Técnico nº 017/2021** – algumas consequências da EC 103 nas aposentadorias por tempo de contribuição. Dataprev, out. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **The 2015 ageing report**: economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060). Luxembourg: European Union, 2015. (European Economy, n. 3).

EUROPEAN COMMISSION. **The 2018 ageing report**: underlying assumptions and projection methodologies. Luxembourg: European Union, Nov. 2017. (Institutional Paper, n. 65).

EUROPEAN COMMISSION. **The 2018 ageing report: economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2016-2070)**. Luxembourg: European Union, May 2018a. (Institutional Paper, n. 79).

EUROPEAN COMMISSION. **The 2018 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU**. Luxembourg: European Union, 2018b. v. 1.

FERNANDES, Alexandre Zioli; SCHETTINI, Bernardo Patta; SANTOS, Carolina Fernandes dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. Análises sobre concessão e cessação de auxílio-doença. **Informe de Previdência Social**, v. 32, n. 12, p. 5-28, dez. 2020.

FIAP – FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES. **Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto: 1995-diciembre 2017**. Fiap, 2018.

FIAP – FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES. **Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto: 1995-junio de 2021**. Fiap, 2021.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da previdência, o encontro marcado** – a difícil escolha entre nossos pais e nossos filhos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; SIDONE, Otávio José Guerci. **A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. (Texto para Discussão, n. 121).

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; ARAUJO, José Maurício Lindoso de; COSTANZI, Rogério Nagamine. A proposta de desconstitucionalização da reforma da previdência – PEC nº 6/2019. **Informe de Previdência Social**, v. 31, n. 6, jun. 2019.

HOFFMANN, Rodolfo. Inequality in Brazil: the contribution of pensions. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 755-773, out.-dez. 2003.

HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard. **Old age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform**. Washington: The World Bank, 2005.

HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard; DORFMAN, Mark. **Pension systems and reform conceptual framework**. Washington: The World Bank, June 2008. (Discussion Paper, n. 824).

HOLZMANN, Robert; PALMER, Edward (Ed.). **Pension reform: issues and prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) schemes**. Washington: The World Bank, 2006.

HOLZMANN, Robert; PALMER, Edward; ROBALINO, David. (Ed.). **Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world**. Washington: World Bank, 2013. v. 2: Gender, Politics, and Financial Stability.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2015. (Nota técnica).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2013.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **World social protection report 2020-22**: social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. Geneva: ILO, 2021.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. (Relatório final de pesquisa – Justiça Pesquisa).

LOZARDO, Ernesto; SANTOS, Cláudio Hamilton dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. O crescimento insustentável dos gastos com previdência e pessoal. **Carta de Conjuntura**, n. 38, nota técnica, 2018.

MANZANO, Marcelo; KREIN, André. A pandemia e o trabalho de motoristas e de entregadores por aplicativos no Brasil. **Remir**, 13 jul. 2020.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira de. Estado e desigualdade de renda no Brasil: fluxos de rendimentos e estratificação social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 141-150, out. 2013.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira de. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 603-623, 2014.

MESA, Alberto Arenas de. **Los sistemas de pensiones en la encrucijada**: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago: CEPAL, 2019. (Libros de la CEPAL, n. 159).

MONTOYA, Álvaro Altamirano; BERSTEIN, Solange; BOSCH, Mariano; HUITRÓN, Manuel García; OLIVERI, María Laura. **Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe**. BID, nov. 2018.

NERY, Pedro Fernando. **A saída nórdica**: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização. Brasília: Senado Federal, jun. 2018. (Textos para Discussão, n. 249).

OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS; BANCO MUNDIAL; BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Panorama de las pensiones**: América Latina y el Caribe. BID, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Live longer, work longer**: ageing and employment policies. Paris: OECD Publishing, 2006.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2011**: retirement-income systems in OECD and G20 countries. Paris: OECD Publishing, 2011.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2013**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2015**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2017**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2019**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2019.

OGUNDAIRO, Brian Bolarinwa; RODRIGUES, Mauro. Previdência e taxa de juros no Brasil. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 3, p. 357-374, set. 2016.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Informe mundial sobre la protección social 2017-2019**: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: OIT, 2017.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Reversão da privatização de sistemas de pensões**: questões chave. OIT, dez. 2018. (Proteção Social para Todos – nota informativa).

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Las plataformas digitales y el futuro del trabajo**: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital. Ginebra: OIT, 2019a.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Panorama laboral 2019**: América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2019b. 152 p.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Respuestas a la crisis causada por la covid-9 en el ámbito de la protección social**: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas. Ginebra: OIT, 20 abr. 2020. (Nota informativa).

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Anticiparse a las crisis, prepararse y responder**: invertir hoy en sistemas resilientes de SST. Ginebra: OIT, 2021a.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Informe mundial sobre la protección social 2020-2022** – resumen ejecutivo. Ginebra: OIT, 2021b.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe**: avances y retrocesos ante la pandemia. Ginebra: OIT, oct. 2021c. (Nota Técnica – Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021).

RANGEL, Leonardo Alves. **Aspectos distributivos do Regime de Previdência dos Servidores Públicos**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão, n. 1617).

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, mar. 2008. (Texto para Discussão, n. 1331).

ROSSI, José W. Decomposição funcional do índice de Gini com dados de renda do Brasil. **Rev. Bras. Econ.**, v. 37, n. 3, p. 337-348, jul. 1983.

RUFATO, Andrea Velasco; LIMA NETA, Avelina Alves. Pandemia de covid-19: quais as medidas econômicas e de proteção social adotadas no mundo? **Informe de Previdência Social**, v. 32, n. 3, p. 5-29, mar. 2020.

RUFATO, Andrea Velasco; LIMA NETA, Avelina Alves; SILVA FILHO, Geraldo Andrade da; SIDONE, Otávio José Guerci. Equidade e previdência: literatura especializada no Brasil com indicadores de desigualdade. **Informe de Previdência Social**, v. 32, n. 5, p. 5-13, maio 2020.

SANTOS, Carolina Fernandes dos; COSTANZI, Rogério Nagamine; SILVA, Valdemir de Souza; FERNANDES, Alexandre Zioli; MAXIMINO, Sérgio Luiz. Longevidade dos aposentados e duração das aposentadorias por idade. **Informe de Previdência Social**, v. 32, n. 1, p. 5-22, jan. 2020.

SCHWAN, Alexander; SAIL, Etienne. **Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity**. European Commission, Dec. 2013. (Economic Papers, n. 512).

SCHWAZER, Helmut. **Introducción, conceptos**: financiamiento de la protección social. OIT, 2021.

SERRA E GURGEL, João Bosco. **Evolução da previdência social**. Funprev Fundação Anasps, 2007. 304 p.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana; SILVA, Eduardo Gil da; PALOMO, Theo Ribas. **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta**: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).

SOARES, Sergei; BLOCH, Carolina. **Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2020. (Texto para Discussão, n. 2536).

SOUSA, Jorceli Pereira de. **Os 80 anos da previdência social: a história da previdência social no Brasil – um levantamento bibliográfico documental e iconográfico**. Brasília: MPAS, 2002.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world: the Americas, 2019**. Washington: SSA, Mar. 2020. (SSA Publication, n. 13-11804).

TESOURO NACIONAL. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos**. Brasília: Tesouro Nacional, dez. 2019.

TESOURO NACIONAL. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos**. Brasília: Tesouro Nacional, dez. 2020.

UN – UNITED NATIONS. **World population ageing 2015**. New York: UN, 2015.

WONG, Laura Rodrigues; CARVALHO, José Alberto Magno de. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **R. Bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan.-jun. 2006.

WORLD BANK. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth**. Washington: Oxford University Press, 1994. (World Bank Policy Research Report).

ZYLBERSTAJN, Hélio; AFONSO, Luís Eduardo. [Uma avaliação dos impactos distributivos da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 sobre os benefícios programáveis de aposentadoria do RGPS](#). In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017.

ZYLBERSTAJN, Hélio; AFONSO, Luís Eduardo; SOUZA, André Portela. [Reforma da previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil](#). **R. Cont. Fin.**, São Paulo, v. 17, p. 56-74, dez. 2006.