



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Recomendações

Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI

Política	Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2022
Coordenador da Avaliação	Coordenação-Geral de Avaliação de Gastos – COAD/DMAP/SMA/MPO
Executores da Avaliação	COAD/DMAP/SMA/MPO Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) COPEF/STN/MF
Supervisor da Avaliação	Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA/MPO)

Sumário Executivo

1. Esse trabalho avaliou o desenho e os resultados do subsídio tributário com Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI, buscando responder a quatro questões:
 - a. Questão 1 – Em que medida o benefício tributário em análise está alinhado com os praticados pelos demais países? (Avaliação de desenho)
 - b. Questão 2 – Qual o grau de amplitude e equidade do acesso e da cobertura à previdência complementar? (Avaliação de resultados)
 - c. Questão 3 – Qual a contribuição do benefício tributário para o desenvolvimento e expansão da previdência complementar e proteção previdenciária do trabalhador? (Avaliação de resultados)
 - d. Questão 4 – Qual o impacto de uma extensão do subsídio para empresas de outros regimes tributários sobre a dinâmica das empresas e trabalhadores? Quais os impactos fiscais da alteração dos parâmetros do benefício tributário em questão? (Avaliação de resultados)
2. O gasto tributário avaliado consiste na dedução, como despesa operacional, dos gastos realizados com contribuições, não compulsórias destinada a custear planos de benefícios complementares assemelhados aos da previdência social, instituídos em favor dos empregados e dirigentes da pessoa jurídica, e do valor das quotas adquiridas em favor de seus empregados ou administradores do FAPI, desde que o plano atinja, no mínimo, 50% dos seus empregados.
3. Entre os achados da questão 1, destacam-se:
 - a. o desenho dos estímulos no Brasil, ao permitir que contribuições empresariais para a previdência dos funcionários sejam deduzidas do imposto de renda, está, em linhas gerais, alinhado aos do resto do mundo;
 - b. em geral, os países adotam limites vinculados ao salário individual ou às contribuições realizadas pelo trabalhador para a dedução das contribuições empresariais como despesas no imposto de renda e é comum haver um limite nominal para as contribuições com direito a dedução, diferentemente do caso brasileiro que vincula o limite apenas à folha salarial como um todo da empresa;
 - c. os países analisados adotam outros mecanismos que tentam reequilibrar a distribuição da vantagem fiscal entre os diferentes níveis de renda já que a tendência natural é que se concentrem na renda mais alta, pois possuem maiores alíquotas marginais e capacidade de poupança;
 - d. países que, como o Brasil, possuem altas taxas de reposição, teto elevado e contribuições significativas dos segurados para a previdência pública necessitam de incentivos financeiros mais substanciais para estimular a poupança previdenciária privada;
 - e. os países com maior índice de sustentabilidade para seus sistemas de previdência possuem pilares robustos de capitalização. Não obstante, a estrutura do sistema previdenciário brasileiro é diferente dos países referência analisados, fazendo com que os estímulos fiscais à capitalização não tenham o mesmo impacto que nos outros países;
 - f. além dos incentivos fiscais, os países buscam criar um sistema normativo através, por exemplo, da instituição da inscrição automática para os trabalhadores em fundos privados, da criação de câmaras de compensação, da obrigatoriedade de criação de fundos ocupacionais, entre outros que intenta fortalecer os pilares de capitalização.

4. Por sua vez, os principais achados da questão 2 são:
 - a. os beneficiários diretos (empresas) e indiretos (trabalhadores) da política apresentam um perfil diferente da média nacional, sendo a parcela do subsídio referente ao segmento fechado percebido por 0,8% das empresas do Lucro Real e por empregados com renda superior à dos demais trabalhadores formais e níveis de escolaridade mais elevados;
 - b. os testes de média (paramétrico e não paramétrico) verificaram diferenças estatisticamente significativas nas médias das variáveis de salário médio, meses trabalhados, vínculo ativo no fim do ano, raça, sexo e idade entre os grupos de tratamento e controle (formado por empresas do lucro real);
 - c. apesar das diferenças na média das variáveis, verificou-se que a maioria dos trabalhadores participantes de fundos patrocinados do segmento fechado (com e sem o subsídio) recebem salários abaixo do teto do INSS;
 - d. a Susep não possui bases de dados com informações identificadas sobre as empresas patrocinadoras dos planos, sendo possível somente a apresentação de estatísticas agregadas para o segmento aberto;
 - e. a Previc agrega as informações sobre número de participantes, contribuições e folha de salários de participação por fundo do segmento fechado, não possuindo esses dados segregados para cada patrocinador do plano.

 5. Abaixo, seguem os achados da questão 3:
 - a. até 2018, estimava-se que o gasto tributário com “Benefícios Previdenciários e FAPI” fosse o mais representativo da Previdência Complementar, mas houve uma mudança metodológica e, desde 2019, estima-se que ele seja o segundo mais representativo do RPC, atingindo entre 70% e 80% do gasto tributário “Seguro ou Pecúlio Pago por Morte ou Invalidez”, que beneficia pessoas físicas, sendo que, para 2023, estima-se que o subsídio com “Benefícios Previdenciários e FAPI” atinja cerca de R\$ 1,4 bilhão;
 - b. os dados indicam que ainda é pequena a parcela de brasileiros que utiliza a previdência complementar para recebimento de aposentadoria no segmento aberto ou tem a previdência complementar como sua principal forma de sustento na aposentadoria;
 - c. as bases de dados publicamente disponíveis da previdência complementar apresentam essencialmente estatísticas agregadas acerca do setor, não havendo informações individuais de patrocinadores e trabalhadores.

 6. Por fim, apresentam-se os principais achados da questão 4:
 - a. verificou-se que os efeitos fiscais das alterações nos limites de dedução, especialmente para as empresas optantes do regime do Lucro Real, são mais significativos nos intervalos inferiores a 10%, o que sugere que o atual limite vigente é uma restrição pouco ativa sob a ótica fiscal;
 - b. a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil disponibilizou algumas informações, por recorte de CNAE, sobre gastos previdenciários declarados e excedentes não dedutíveis do Plano de Contas Referencial e do Demonstrativo do Lucro Real (e-Lalur) da Escrituração Contábil Fiscal – ECF/RFB, mas as informações transmitidas apresentaram certas inconsistências, como a ausência dos grandes bancos comerciais;
 - c. observou-se que os impactos esperados da extensão do benefício aos demais regimes tributários mensurados na presente avaliação não devem ocasionar reduções relevantes nas receitas públicas, mas a extensão da cobertura previdenciária tem implicações redistributivas relevantes entre os regimes tributários para dado nível de impacto fiscal.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>Em que medida o benefício tributário em análise está alinhado com os praticados pelos demais países?</p> <p>Qual o impacto de uma extensão do subsídio para empresas de outros regimes tributários sobre a dinâmica das empresas e trabalhadores? Quais os impactos fiscais da alteração dos parâmetros do benefício tributário em questão?</p>	<p>Em geral, os países adotam limites vinculados ao salário individual ou às contribuições realizadas pelo trabalhador para a dedução das contribuições empresariais como despesas no imposto de renda. Além disso, é comum haver um limite nominal para as contribuições com direito a dedução, diferentemente do caso brasileiro que vincula o limite apenas à folha salarial como um todo da empresa.</p> <p>Verificou-se que os efeitos fiscais das alterações nos limites de dedução, especialmente para as empresas optantes do regime do Lucro Real, são mais significativos nos intervalos inferiores a 10%, o que sugere que o atual limite vigente é uma restrição pouco ativa sob a ótica fiscal.</p>	<p>Limites absolutos de dedução não representam as melhores práticas internacionais e podem afetar o comportamento das empresas e de seus trabalhadores.</p> <p>Refinamentos nos limites de dedução são necessários para focalizar melhor os beneficiários das políticas de incentivo.</p> <p>O atual teto de dedução, definido em 20% da folha salarial, não é adotado pela maioria das empresas.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Previdência Social propor alterações nos normativos legais relacionados ao subsídio tributário para:</p> <ol style="list-style-type: none"> vincular o limite de dedução das contribuições das empresas às contribuições realizadas pelos funcionários ou a uma proporção do salário individual de cada participante; estabelecer um teto nominal por trabalhador para a dedução feita pelas empresas.
2	<p>Qual o grau de amplitude e equidade do acesso e da cobertura à previdência complementar?</p> <p>Qual a contribuição do benefício tributário para o desenvolvimento e expansão da previdência complementar e proteção previdenciária do trabalhador?</p>	<p>A Susep não possui bases de dados com informações identificadas sobre as empresas patrocinadoras dos planos, sendo possível somente a apresentação de estatísticas agregadas para os planos abertos.</p> <p>A Previc agrega as informações sobre número de participantes, contribuições e folha de salários de participação por fundo fechado, não possuindo esses dados segregados para cada patrocinador do plano.</p> <p>As bases de dados publicamente disponíveis da previdência complementar apresentam essencialmente estatísticas agregadas acerca do setor, não havendo informações individuais de patrocinadores e trabalhadores.</p>	<p>A ausência de informações acerca dos patrocinadores dos planos abertos não permite observar de forma adequada os beneficiários da política pública e o perfil de seus trabalhadores.</p> <p>A agregação das informações por plano de previdência dificulta análises específicas do subsídio tributário para cada patrocinador, levando à utilização de estimativas e simplificações que prejudicam uma avaliação de impacto.</p> <p>São necessárias bases de dados mais detalhadas da previdência complementar, com informações sobre a proteção previdenciária dos participantes, de forma a possibilitar pesquisas quantitativas acerca do tema no futuro.</p>	<p>Recomenda-se à Superintendência de Seguros Privados (Susep) e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc):</p> <ol style="list-style-type: none"> padronizar, no que for possível, as estatísticas da Previdência Complementar, aberta e fechada; solicitar a cada fundo de previdência, no segmento de competência da autarquia, a identificação das empresas patrocinadoras, a quantidade e o valor médio da aposentadoria dos participantes de cada patrocinador, as contribuições das empresas e dos participantes e a folha de salários de participação de cada empresa, dentre outras informações de interesse, possibilitando a realização de avaliações de impacto da política pública; produzir e dar transparência, no menor nível de agregação possível, a estatísticas das características dos patrocinadores e dos

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
				participantes, permitindo o acesso à informação e o controle social.
3	<p>Em que medida o benefício tributário em análise está alinhado com os praticados pelos demais países?</p> <p>Qual o grau de amplitude e equidade do acesso e da cobertura à previdência complementar?</p> <p>Qual a contribuição do benefício tributário para o desenvolvimento e expansão da previdência complementar e proteção previdenciária do trabalhador?</p>	<p>Os países analisados adotam outros mecanismos que tentam reequilibrar a distribuição da vantagem fiscal entre os diferentes níveis de renda já que a tendência natural é que se concentrem na renda mais alta, pois possuem maiores alíquotas marginais e capacidade de poupança.</p> <p>Os países com maior índice de sustentabilidade para seus sistemas de previdência possuem pilares robustos de capitalização. Além dos incentivos fiscais, os países buscam criar um sistema normativo.</p> <p>Países com altas taxas de reposição, teto elevado e contribuições significativas dos segurados para a previdência pública necessitam de incentivos financeiros mais substanciais para estimular a poupança previdenciária privada.</p> <p>Os beneficiários diretos e indiretos da política apresentam um perfil diferente da média nacional, sendo a parcela do subsídio referente ao segmento fechado percebido por 0,8% das empresas do Lucro Real e empregados com renda e níveis de escolaridade mais elevados.</p> <p>Os testes de média verificaram diferenças estatisticamente significativas nas médias das variáveis de salário médio, meses trabalhados, vínculo ativo no fim do ano, raça, sexo e idade entre os grupos de tratamento e controle.</p> <p>Verificou-se que a maioria dos trabalhadores participantes de fundos patrocinados do segmento fechado (com e sem o subsídio) recebem salários abaixo do teto do INSS.</p> <p>Os dados indicam que ainda é pequena a parcela de brasileiros que utiliza a previdência complementar para recebimento de aposentadoria no segmento aberto ou tem a previdência complementar como sua principal forma de sustento na aposentadoria.</p>	<p>Melhorias no desenho de benefícios são necessários para sanar algumas características tendentes a concentrar a vantagem fiscal em grupos de maior renda.</p> <p>Para tornar seu sistema de previdência mais sustentável, o Brasil necessitará fortalecer sua capitalização privada.</p> <p>As altas taxas de reposição e o elevado teto tendem a encarecer os custos dos incentivos fiscais e reduzir os efeitos desejados, sendo importante associá-los a mudanças normativas e à criação de mecanismos que facilitem pequenas empresas, autônomos e empregados a aderirem à capitalização.</p> <p>O subsídio tributário está concentrado em grandes empresas e pessoas físicas dos maiores decis de renda, não atingindo os funcionários das pequenas empresas, que possuem menor renda, maior rotatividade no mercado formal e baixa capacidade de poupar.</p> <p>Apesar da previdência complementar ter um caráter de complemento à previdência oficial, o subsídio tributário já beneficia trabalhadores que recebem abaixo do teto do INSS, mas somente em poucas empresas do lucro real.</p> <p>A previdência complementar no Brasil tende a ser a principal fonte de aposentadoria somente para participantes de maior renda.</p> <p>O recebimento de aposentadoria não é uma opção muito frequente no segmento aberto, que parece estar sendo utilizado para outras finalidades.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Previdência Social e à Superintendência de Seguros Privados (Susep) realizar estudos para:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. compreender a utilização do segmento aberto por faixa de renda e por grupos socialmente mais vulneráveis, bem como sua relação com a aposentadoria e os objetivos da política pública; ii. fomentar a utilização da previdência complementar, especialmente por indivíduos de grupos socialmente mais vulneráveis, observada a neutralidade fiscal dessa expansão.

Relatório de Recomendações

Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	Qual o impacto de uma extensão do subsídio para empresas de outros regimes tributários sobre a dinâmica das empresas e trabalhadores? Quais os impactos fiscais da alteração dos parâmetros do benefício tributário em questão?	Observou-se que os impactos esperados da extensão do benefício aos demais regimes tributários mensurados na presente avaliação não devem ocasionar reduções relevantes nas receitas públicas, mas a extensão da cobertura previdenciária complementar tem implicações redistributivas relevantes entre os regimes tributários para dado nível de impacto fiscal.	O impacto fiscal e os efeitos redistributivos devem ser levados em consideração na formulação de políticas públicas e tomadas de decisão, visando garantir uma maior equidade e justiça fiscal em favor dos trabalhadores com menores salários médios.	
4	Qual o impacto de uma extensão do subsídio para empresas de outros regimes tributários sobre a dinâmica das empresas e trabalhadores? Quais os impactos fiscais da alteração dos parâmetros do benefício tributário em questão?	A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil disponibilizou algumas informações, por recorte de CNAE, sobre gastos previdenciários declarados e excedentes não dedutíveis do Plano de Contas Referencial e do Demonstrativo do Lucro Real (e-Lalur) da Escrituração Contábil Fiscal – ECF/RFB, mas as informações transmitidas apresentaram certas inconsistências, como a ausência dos maiores bancos comerciais.	A base da RFB foi insuficiente para os propósitos da estratégia de simulação do estudo, limitando a análise de impactos fiscal pretendida, o que obrigou o uso de técnicas de ajuste no manuseio de informações a partir de fontes. A estimativa do gasto tributário no DGT pode estar subestimada caso tenha se baseado nos mesmos dados, pois os bancos comerciais patrocinam muitos fundos de previdência, em especial grandes fundos fechados.	Recomenda-se à Receita Federal do Brasil revisar a estimativa do gasto tributário com Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), verificando, em especial, como os grandes bancos comerciais estão declarando as despesas dedutíveis.