

BRASIL

CAPÍTULO 8



Soluciones para las pensiones de los trabajadores autónomos en Brasil

Mauricio Dias Leister¹, Eduardo da Silva Pereira², Andrea Velasco
Rufato³, Otávio José Guerri Sidone⁴ y Rogério Nagamine Costanzi⁵

INTRODUCCIÓN

Una de las características relevantes del mercado laboral brasileño es la alta proporción de trabajadores que trabajan de manera informal. Esta informalidad se configura básicamente en dos situaciones: el trabajador por cuenta ajena que no es dado de alta por su empleador y el trabajador autónomo que no cotiza a la seguridad social. En la primera situación, hay un agente interviniente en la formalización, que es el empleador, mientras que, en la segunda situación, la formalización se produce directamente por el trabajador ante el gobierno, representado por la seguridad social. En este caso, al existir una relación directa entre la seguridad social y el trabajador autónomo, las políticas destinadas a promover su afiliación pueden ser importantes para aumentar su nivel de protección social, asegurándoles una fuente de ingresos cuando no puedan trabajar.

Brasil viene desarrollando acciones en el ámbito de la seguridad social, tanto pública como privada, con el objetivo de reducir la informalidad del trabajador autónomo. La alta informalidad, típica de los países de América Latina y el Caribe, suele reflejar la precariedad del mundo laboral en la región y una actividad empresarial por necesidad, derivada de las dificultades de inserción en el mercado laboral formal. En cuanto a la seguridad social pública, en 2006 se creó el Plan Simplificado de Seguridad Social y, en 2008, la figura del Microemprendedor Individual - MEI, con aplicación efectiva en 2009. En 2012, se produjo la reducción de la tasa de cotización, que ya estaba subvencionada, para el MEI y la creación de la categoría de contribuyente opcional para las familias con bajos ingresos.

En cuanto a los planes de pensiones privados, en 2002 se creó el producto denominado *Vida Gerador de Benefício Livre* (traducido como generador de beneficios gratuitos de por vida) originalmente diseñado para trabajadores de ingresos medios

¹*Coordinador General de Estudios Técnicos y Análisis Conjuntos de la Coordinación General de Estudios Técnicos y Análisis Conjuntos de la Coordinación General de Estudios de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*

²*Funcionaria pública federal en funciones en la Coordinación General de Estudios de la Seguridad Social en el SPREV/MTP.*

³*Funcionario público federal en funciones en la Coordinación General de Estudios de la Seguridad Social en el SPREV/MTP.*

⁴*Funcionario público federal, actualmente trabaja como Coordinador General de Estudios de Seguridad Social en SPREV/MTP.*

⁵*Funcionario público federal, actualmente ocupa el cargo de Subsecretario del Régimen General de la Seguridad Social en el SPREV/MTP*

⁶*Merton, Muralidhar y Vitorino (2020)*⁶

y bajos, con una fiscalidad adecuada a este público. En 2022, se implementará un título de pensión pública para este mismo público objetivo. Inspirado en los *Standard of Living Indexed, Forward-starting, Income-only Securities* (conocido con el acrónimo de SeLFIES y que puede traducirse como “valores indexados al nivel de vida, a plazo, sólo sobre la base de los ingresos”)⁶, con un enfoque innovador y sencillo, a través del título público *Tesouro RendA+ / Aposentadoria Extra* (i.e. un título del Tesoro para el financiamiento dirigido a pensiones) pretende facilitar y democratizar los ingresos complementarios de las pensiones para muchos brasileños.

A continuación, presentaremos el panorama de la seguridad social en Brasil, el perfil general de los trabajadores autónomos brasileños, así como las virtudes y desafíos de las modalidades de prestaciones de la seguridad social implementadas para atender a este colectivo. En la siguiente sección se brinda una visión general del Régimen de Previsión Complementaria en Brasil, para en la siguiente parte focalizarnos en el desarrollo del SeLFIES brasileño. Finalmente se presentan las conclusiones.

SOLUCIONES DE BIENESTAR PARA LOS AUTÓNOMOS EN EL PILAR PÚBLICO

La previsión social en Brasil y el perfil general del autónomo

En Brasil, según la Constitución Federal de 1988 (CF/1988), la seguridad social constituye un conjunto integrado de acciones de iniciativa del gobierno y de la sociedad para garantizar los derechos a la salud, a la asistencia social y a la previsión social, siendo cada una de estas dimensiones administradas por órganos gubernamentales distintos.

En el caso de la Previsión Social, el órgano responsable es el Ministerio de Trabajo y Previsión, y su objetivo es brindar protección al trabajador y su familia en caso de incapacidad

laboral y de generación de ingresos, a través de un sistema de seguro social contributivo. Este sistema se compone de tres pilares o líneas, que se describen a continuación.

El pilar básico está formado por el Régimen General de la Seguridad Social (RGPS), organizado de forma centralizada por el gobierno federal y administrado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), que garantiza a sus afiliados la cobertura de un amplio abanico de riesgos sociales, como enfermedad, muerte, vejez, accidente, invalidez y maternidad. Se dirige a los trabajadores del sector privado y a los trabajadores del sector público que se rigen por las leyes laborales del sector privado. La afiliación al RGPS es obligatoria para los trabajadores que ejercen actividades remuneradas. Es un régimen con financiación del tipo reparto, es decir, sin acumulación de reservas financieras. Este es del tipo de prestación definida y tiene un principio de solidaridad entre sus asegurados. Las personas que no ejercen una actividad remunerada también pueden contribuir de forma opcional al RGPS.

Además del RGPS, hay otros dos pilares del sistema de bienestar en Brasil. Todavía en el ámbito de la seguridad social pública, existen los RPPS - Regímenes Propios de Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles, regidos por la Ley nº 9717/98. Son regímenes creados y gestionados por el gobierno federal o por los gobiernos estatales y municipales para ofrecer cobertura previsional a sus empleados. Son regímenes públicos, de filiación obligatoria, de tipo prestación definida, que operan bajo el sistema de reparto o capitalización. En 2020, 2.152 estados y municipios tenían sus propios regímenes de previdencia social (AEPS, 2020). Por último, está la Previsión Complementaria - RPC, que es privada, financiada por capitalización, de afiliación voluntaria, autónoma en relación a los regímenes públicos, compuesta por un segmento cerrado, con acceso restringido

a los empleados de la empresa oferente, órgano público o miembros de entidades promotoras, y por un segmento abierto, operado por bancos y aseguradoras y con amplio acceso a toda la población. Está regulada e inspeccionada por el gobierno federal y administrada por entidades privadas.

Por regla general, los trabajadores urbanos afiliados al RGPS pueden jubilarse a los 62 años con un tiempo mínimo de cotización de 15 años, en el caso de las mujeres, y a los 65 años, con un tiempo mínimo de cotización de 20 años, en el caso de los hombres. Tanto la prestación de jubilación como los salarios de cotización tienen un valor mínimo correspondiente al salario mínimo y un valor máximo (reajustado anualmente). Para 2022, estos valores se establecieron en R\$1.212,00 y R\$7.087,22, respectivamente. Los trabajadores rurales, calificados como asegurados especiales, se jubilan, con el valor de un salario mínimo a la edad de 55 años (mujeres) y 60 años (hombres), siempre que acrediten 15 años de actividad rural. Para los asegurados del régimen propio de la Unión y de los regímenes propios de los gobiernos estatales o municipales que siguieran a la reforma federal,⁷ por regla general, las edades de jubilación son las mismas en el RGPS, y el tiempo mínimo de cotización exigido es de 25 años, tanto para las mujeres como para los hombres.

Toda persona que trabaje de forma autónoma o preste servicios de carácter eventual a una o varias empresas, pero sin vínculo laboral (como los profesionales autónomos, los socios y los propietarios de empresas) es considerada asegurada obligatoria del RGPS, en la condición de Contribuyente Individual (CI), según las leyes 8212/1191, 8213/1991 y 9876/1999. El CI, al afiliarse al RGPS, puede optar por dos planes de prestaciones, el Plan Completo de Previsión Social (PCPS) o el Plan Simplificado de Previsión Social (PSPS), en el apartado 1.2 se presentarán más detalles sobre estos planes de prestaciones.

⁷A partir de la reforma de 2019, ya no hay uniformidad en el plan de prestaciones de los RPPS.

Según la Encuesta Nacional por Muestreo Continuo de Domicilios - PNADC/IBGE, en 2020, los trabajadores por cuenta

propia pueden dividirse en dos categorías: los autónomos y los empresarios. Entre los trabajadores ocupados de 16 a 59 años, el total de trabajadores por cuenta propia es de 19,3 millones, siendo 12,7 millones de hombres (65,7%) y 6,6 millones de mujeres (34,3%) y el total de empleadores es de 3,5 millones, siendo 2,5 millones de hombres (70,7%) y 1 millón de mujeres (29,3%).

Cuando observamos el nivel de protección social de estos trabajadores, tenemos que el 43,8% de los autónomos entre 16 y 59 años cuentan con protección de la seguridad social. Entre los empresarios, este porcentaje es mucho mayor, alcanzando el 77,2%. Cuando consideramos estos niveles de protección con el nivel de protección del total de trabajadores ocupados en el país, 70,9%, comprobamos un déficit expresivo en la protección de los trabajadores autónomos en relación con los empleadores y al conjunto de trabajadores ocupados. Como consecuencia, en 2020 había 10,8 millones de trabajadores autónomos que no participaban en la seguridad social, lo que corresponde al 36,2% del total de trabajadores por cuenta ajena no protegidos.

En el análisis por renta familiar per cápita, los datos del IBGE indican que, en 2020, entre los empleadores, el 63,6% recibió hasta tres salarios mínimos y sólo el 17,3% recibió hasta un salario mínimo. Entre los autónomos, el 91,8% recibió hasta 3 salarios mínimos, y el 53,1% (o 10,3 millones de trabajadores) recibió hasta un salario mínimo. Como muestran los cuadros 8.1 y 8.2, la tasa de protección de la seguridad social aumenta en función de la renta familiar per cápita: entre los empleadores, alcanza el 88,7% para el rango de ingresos superior a 5 salarios mínimos y entre los autónomos llega al 36,3% para los que están en el rango de ingresos de hasta 1 salario mínimo, llegando al 67,8% para los que están en el rango de ingresos superior a 5 salarios mínimos.

Cuadro 8.1

Protección social de los empleadores de 16 a 59 años, por tramo de renta per cápita familiar, en número de protegidos y desprotegidos y porcentaje de protección, Brasil, 2020.

	Hasta 1 SM	Más de 1 hasta 2 SM	Más de 2 hasta 3 SM	Más de 3 hasta 5 SM	Más de 5 SM	Total
Protegidos	350.398	771.068	495.159	514.526	621.019	2.752.170
Desprotegidos	264.545	273.473	112.486	81.901	78.736	811.141
Total	614.943	1.044.541	607.645	596.427	699.755	3.563.311
Tasa de protección (%)	57,0%	73,8%	81,5%	86,3%	88,7%	77,2%

FUENTE: PNAD Continua/IBGE – 2020 5ª Visita/ Elaboración: CGEPR/SPREV/MTP

Cuadro 8.2

Protección social de los autónomos de 16 a 59 años, por tramo de renta per cápita familiar, en número de protegidos y desprotegidos y porcentaje de protección, Brasil, 2020.

	Hasta 1 SM	Más de 1 hasta 2 SM	Más de 2 hasta 3 SM	Más de 3 hasta 5 SM	Más de 5 SM	Total
Protegidos	3.728.173	2.711.531	1.004.391	587.826	434.637	8.466.558
Desprotegidos	6.532.478	3.043.330	725.076	347.041	206.248	10.854.173
Total	10.260.651	5.754.861	1.729.467	934.867	640.885	19.320.731
Tasa de protección (%)	36,3%	47,1%	58,1%	62,9%	67,8%	43,8%

FUENTE: PNAD Continua/IBGE – 2020 5ª Visita / Elaboración: CGEPR/SPREV/MTP.

Según Ansiliero y Costanzi (2017), el bajo grado de protección social de los autónomos está relacionado, entre otros factores, con la no cotización a la seguridad social. Esta ausencia de contribución refleja, en general, la precariedad de la inserción laboral y los bajos

niveles de ingresos. En 2020, cerca del 51% (o 5,5 millones) de los autónomos desprotegidos tenían unos ingresos inferiores a un salario mínimo, lo que indica una falta de capacidad contributiva. Otro 49% (5,3 millones) tenía unos ingresos iguales o superiores a un salario mínimo. Para este colectivo, el no cotizar puede resultar de una opción individual del cotizante, la dificultad para inspeccionarlos, además del desconocimiento de las obligaciones y derechos de la seguridad social.

La falta de cotización, o la cotización irregular que se verifica entre los autónomos, puede comprometer parcialmente la eficacia de la cobertura de la seguridad social, en la medida en que restringe el acceso y provoca una disminución de los valores de las prestaciones. Así, un reto importante para el diseño de políticas públicas de inclusión en la seguridad social es considerar, además del aumento del número de afiliados y de la proporción de cotizantes,⁸ el aumento de la densidad de cotización de los asegurados (Costanzi, 2018).

Iniciativas destinadas a la inclusión de los cotizantes individuales en el sistema público de pensiones

Como respuesta a la baja protección de la seguridad social observada entre los autónomos, se han implementado en Brasil algunas políticas de inclusión en la seguridad social para este público. En 2006, a través de la Ley Complementaria nº 123/2006, se creó el Plan Simplificado de Previsión Social (PSPS), que permitió al CI que presta servicios a otra persona pagar un tipo reducido del 11% sobre el salario de cotización (limitado a un salario mínimo). Las prestaciones de la seguridad social que se pagan a quienes optan por el PSPS también tienen un valor de un salario mínimo.⁹ El PSPS da derecho a los trabajadores a todas las prestaciones del RGPS, excepto la Jubilación por Tiempo de Cotización - ATC. La creación de este plan pretendía beneficiar a la población de bajos ingresos, que trabaja por

⁸La densidad de contribución puede entenderse como la relación entre el número de contribuciones reales y el número de contribuciones posibles en un periodo de tiempo determinado.

⁹Consultar el último dato de salario mínimo en la siguiente página web: <http://www.economia.gov.br/>

cuenta propia y tiene dificultades para cotizar en base al tipo del 20% del PCPS del CI. Este grupo de trabajadores también tiene dificultades para completar el tiempo de cotización exigido para la concesión del ATC¹⁰, ya que suelen jubilarse por la vía de la jubilación por edad, prestación que requiere una edad mínima de acceso y cuyas necesidades de cotización son menores. También se debe observar que la alícuota establecida (11% sobre el salario mínimo) no es suficiente para financiar los beneficios de estos trabajadores asegurados, de manera que la creación del PSPS implicó una profundización del desequilibrio actuarial del RGPS, justificado por el estímulo a la inclusión en la seguridad social de trabajadores que ejercían sus actividades sin ninguna protección social.

En 2008, se aprobó la Ley Complementaria 128, que creó la figura del Microemprendedor Individual - MEI, que tenía como objetivo regularizar la situación de los trabajadores autónomos informales, a través de la constitución de una persona jurídica, facilitando la obtención de crédito, la comprobación de la actividad económica, el pago de impuestos estatales y municipales y la afiliación y recaudación de cotizaciones a la seguridad social. El programa permite una reducción expresa de la contribución a la seguridad social y de la carga fiscal. En el ámbito de la seguridad social, en su diseño inicial, el MEI permitía la afiliación del trabajador al RGPS, con una cotización del 11% del salario mínimo, situación similar a la del CI que opta por el PSPS. En 2011, el tipo del 11% se redujo al 5%, creando una diferenciación en relación con el CI que opta por el PSPS, que siguió recaudando en base al tipo del 11%. Además de la reducción de la contribución a la seguridad social, al MEI se le concedió la exención de varios impuestos y el pago reducido del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), en el monto de R\$ 1,00, y del Impuesto sobre Servicios (ISS), en el monto de R\$ 5,00. La creación del MEI implica la inscripción del microemprendedor en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ), y el proceso es bastante

¹⁰El tiempo mínimo de cotización para la concesión del ATC era de 30 años para las mujeres y de 35 años para los hombres. La EC 103/2019 extinguió la jubilación debida exclusivamente por tiempo de cotización (ATC), y estableció reglas de transición para aquellos trabajadores que ya estaban en el mercado laboral.

simplificado con una burocracia reducida. Al igual que en el PSPS, las prestaciones de seguridad social concedidas al MEI asumen el valor de un salario mínimo. El MEI puede emplear a un máximo de una persona (que recibe el salario mínimo o el piso de la categoría) y debe realizar una de las actividades especificadas por el comité de gestión de la política.¹¹ Además, está prohibido participar en otra empresa como socio o propietario. Inicialmente, los ingresos máximos permitidos para el registro como MEI eran de 36 mil reales al año. Esta cantidad se incrementó a R\$ 60.000 reales en 2011 y a R\$81.000 en 2018.

Hasta 2008, las personas que no ejercían una actividad laboral remunerada podían cotizar opcionalmente al PCPS. La contribución del Asegurado Facultativo o Segurado Facultativo - SF, se hizo en el PCPS, con una tasa del 20% sobre cualquier valor entre el piso (salario mínimo) y el techo de la seguridad social. Con la creación del PSPS, también se permitió a los SF optar por este plan, con las mismas normas y características existentes para el CI. En 2011, la Ley 12.470 creó una nueva categoría de SF, denominada Asegurado Facultativo de Bajos Ingresos o Segurado Facultativo de Baixa Renda - SFBR, para personas sin ingresos propios, dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico en el ámbito de su residencia. Los requisitos para la inscripción en el plan son: 1) pertenecer a una familia de bajos ingresos, cuya renta mensual sea de hasta dos (2) salarios mínimos; 2) estar inscrito en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal - CadÚnico; 3) realizar trabajo doméstico exclusivamente en el ámbito de su propia residencia y 4) no tener ingresos propios - incluyendo alquileres, pensiones alimenticias, pensiones de la seguridad social, entre otros importes. El plan de prestaciones para esta categoría de contribuyentes es el PSPS, y la contribución se estableció en el 5% del salario mínimo, igual que para el MEI. Como el afiliado al PSPS, el SFBR también tiene derecho a prestaciones de seguridad social limitadas al valor de un salario mínimo.

¹¹Actualmente se contemplan 463 ocupaciones, entre actividades de comercio y servicios.

Según los datos administrativos del INSS, en 2003 había 7,5 millones de personas que cotizaban a la seguridad social como CI o SF. En 2020, el número de cotizantes alcanzó los 16,7 millones de personas, lo que supone un crecimiento expresivo del 122% en 17 años, con una tasa media de crecimiento anual del 4,8%. Hasta 2006, todas las personas que cotizaban a la seguridad social como CI o SF cotizaban al PCPS, con un tipo del 20%. En 2020, con la introducción del PSPS y la creación de nuevas categorías de asegurados, la participación de los asegurados en el PCPS descendió al 43,3%, mientras que la participación de los asegurados en otras categorías alcanzó el 56,7%, siendo el 11,9% CI del PSPS, el 38,2% MEI, el 4,4% SF y el 2,2% SFR.

Las políticas de inclusión previsional fueron medidas importantes para que los trabajadores autónomos de baja renta, especialmente los autónomos, pudieran cotizar al RGPS y tener derecho a las prestaciones sociales, y así lo demuestra el claro aumento del número de personas que participan en la Previsión Social en las diversas categorías de cotizantes creadas en los últimos 14 años. Por un lado, la creación de distintos planes de prestaciones, con diferentes valores de cotización, es positiva, ya que permite al asegurado elegir el paquete de prestaciones que mejor se adapte a sus características personales y familiares y maximiza la relación coste/beneficio. Esto aumenta el atractivo de los planes y anima a los trabajadores a afiliarse al sistema de previsión. Por otro lado, un exceso de alternativas puede provocar dificultades en el proceso de toma de decisiones, lo que se denomina “coste de menú” en la literatura de economía del comportamiento, e incluso puede llevar al comportamiento inercial de no afiliarse a la seguridad social.

Además, la creación de diferentes planes de pensiones plantea varios retos a los responsables políticos. Una de ellas es la necesidad de centrar los planes de alta subvención exclusivamente en quienes tienen dificultades para pagar las cotizaciones. Para ello, es necesario mitigar el riesgo de crear incentivos a la

migración entre planes y entre categorías de asegurados, de los que los individuos con capacidad contributiva pueden acabar migrando a planes con menores aportaciones, generando, por un lado, una reducción de la recaudación y un aumento de la fragilidad financiera del sistema y, por otro, viendo reducidos los importes de sus prestaciones, empeorando la adecuación y suficiencia de la política asistencial. Este riesgo es mayor cuanto mayor es el número de categorías de contribuyentes existentes y cuanto mayor es el diferencial de contribución entre estas categorías respecto a las prestaciones incluidas en el plan de beneficios.

En el RGPS, existe el riesgo de crear incentivos para la migración de trabajadores por cuenta ajena (con tarjeta laboral firmada) a la categoría de CI, lo que puede indicar una precarización de las ocupaciones, ya que el trabajo por cuenta propia no tiene el mismo nivel de protección social que el trabajo con tarjeta laboral firmada.

Además, también existe el riesgo de que se produzcan migraciones entre las distintas categorías de CI y trabajadores similares. En el caso brasileño, los programas de inclusión en la seguridad social adoptados en los últimos años se basaron esencialmente en el diagnóstico de que la elevada informalidad entre los contribuyentes individuales era consecuencia del alto costo de las contribuciones a la seguridad social. Así, la reducción de costes para el trabajador sería un elemento suficiente para fomentar la afiliación y la cotización. En consecuencia, la dinámica de la economía política que impulsó la creación de programas de inclusión previsional se basó en los intentos de diferenciar al público mediante la creación de nuevas categorías de contribuyentes y la reducción sucesiva de las tasas de contribución para estas categorías, como se presenta en el Cuadro 8.3.

Cuadro 8.3

Evolución de la estructura de los planes, de las categorías de contribuyentes y de los tipos de cotización del RGPS (asegurados no asalariados)

Período	PCPS		PSPS			MEI
	CI	SF	CI	SF	SFBR	
Hasta 2006	20%	20%	-	-	-	-
2006 a 2008	20%	20%	11%	11%	-	-
2008 a 2011	20%	20%	11%	11%	-	11%
a partir de 2011	20%	20%	11%	11%	5%	5%

Nota: Plan Completo de Previsión Social (PCPS), Plan Simplificado de Previsión Social (PSPS), Microempresador Individual (MEI), Contribuyente Individual (CI), Asegurado Facultativo (SF) y SFBR (Asegurado Facultativo de Baja Renta).

FUENTE: Anuário Estatístico da Previsão Social – AEPS

El Cuadro 8.4 presenta las cifras absolutas de cotizantes según la opción del plan y la categoría del cotizante en algunos años concretos. Hay un claro movimiento hacia nuevas categorías de contribuyentes y tipos de cotización más bajos.

Cuadro 8.4

Número de cotizantes del RGPS según la opción de plan y la categoría de cotizante (asegurados no empleados)

Año de referencia	PCPS		PSPS			MEI	Total
	CI	SF	CI	SF	SFBR		
2006							
2008	78,43,645	7,01,424					85,45,069
2011	82,13,965	5,24,356	10,00,615	3,18,187			1,00,57,123
2020	82,89,409	4,54,533	20,22,517	6,35,331	87,119	9,95,289	1,24,84,198
Variación 2011 a 2020	68,89,088	3,28,346	19,84,852	7,37,174	3,71,668	63,60,588	1,66,71,716

Nota: Plan Completo de Previsión Social (PCPS), Plan Simplificado de Previsión Social (PSPS), Microempresador Individual (MEI), Contribuyente Individual (CI), Asegurado Facultativo (SF) y SFBR (Asegurado Facultativo de Bajas Rentas).

FUENTE: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS

En cierto modo, este movimiento corrobora el diagnóstico de que la reducción de los tipos impositivos es importante para aumentar el número de contribuyentes de la Previsión Social, pero, por otro lado, sugiere que podría estar produciéndose una migración de los contribuyentes que optan por el PCPS hacia el PSPS, ya que hay una reducción significativa del número de CI y SF del PCPS. Entre los que optan por el PSPS, hay una reducción del número de CI y un aumento del número de SF y SFBR y, principalmente, MEI. El resultado neto de estos movimientos es un crecimiento de alrededor del 33% en el número total de cotizantes en este período, lo que indica que, aunque se produzcan migraciones entre categorías, hay un resultado positivo de estas políticas de incentivo a la inclusión en la seguridad social en el sentido de ampliar la cobertura de los trabajadores que estaban trabajando de manera informal. Sin embargo, aunque existan tales indicios, una afirmación más rigurosa en este sentido sólo puede hacerse a partir de un análisis más amplio que considere no sólo la variación de los trabajadores autónomos, sino también de los contribuyentes asalariados, así como el comportamiento del mercado laboral en su conjunto durante el periodo 2011-2020.

Un punto a destacar es el importante crecimiento del MEI. Este crecimiento puede estar vinculado no sólo a la reducción de la tasa de cotización que se produjo en 2011, sino también a la existencia de otro incentivo para que los contribuyentes individuales abran microempresas individuales. La legislación establece que cuando una empresa contrata los servicios de una persona jurídica, la primera no está obligada a realizar la cotización empresarial a la Seguridad Social que se exige cuando se contratan los servicios de un trabajador autónomo.¹²

¹²Además de estos incentivos en la dimensión de la seguridad social, el trabajador que constituye una microempresa individual también puede tener ventajas en otras dimensiones, como la comercial. Es bien sabido, por ejemplo, que los fabricantes de automóviles ofrecen descuentos por ventas a personas jurídicas.

Desde una perspectiva más amplia, la adopción de esta estrategia de diferenciación de los planes de prestaciones y de creación de nuevas categorías de contribuyentes con reducciones sucesivas de las tasas tiene un efecto negativo en el equilibrio actuarial

del RGPS. Como ya se ha mencionado, el PSPS en su formato original ya contenía una subvención a los asegurados. La reducción del 55% de las alícuotas originales aumenta aún más esta subvención. Si el universo de contribuyentes que participara en el RGPS con estas aportaciones tan reducidas fuera pequeño, el efecto de estos programas sobre el equilibrio actuarial del régimen sería reducido. Sin embargo, lo que hemos observado es un extraordinario crecimiento del número de contribuyentes que utilizan estas tasas (+622% entre 2011 y 2020). Evidentemente, esto tiene un efecto significativo en el equilibrio financiero y actuarial del RGPS. Costanzi y Sidone (2022) elaboraron un diagnóstico sobre el MEI, evaluando su impacto fiscal en base a varias proyecciones. En resumen, el déficit actuarial asociado al MEI es del orden de R\$ 436 mil millones, en el caso de ausencia de crecimiento real del salario mínimo y puede llegar a R\$ 781 mil millones, en el caso de que el salario mínimo tenga un crecimiento real anual del 2% anual. Además del impacto relevante en las ya deficientes cuentas del RGPS a medio y largo plazo, los autores también señalaron la inadecuada focalización y el expresivo grado de migración entre las categorías de cotizantes (y no sólo la formalización de individuos sin cobertura).

Otro elemento a considerar en el análisis de los programas de inclusión en la seguridad social es el hecho de que la reforma de la seguridad social de 2019 (Enmienda Constitucional 103) ha extinguido la Jubilación por Tiempo de Cotización (ATC) como norma permanente en el RGPS. Esto implica que, a largo plazo, el PCPS y el PSPS serán idénticos, y los trabajadores que se encuentren en la misma situación de hecho cotizarán de forma diferente por el mismo conjunto de prestaciones. Es una situación que habrá que resolver en algún momento.

SOLUCIONES ASISTENCIALES PARA EL AHORRO VOLUNTARIO DE LOS AUTÓNOMOS

Panorama actual de la Previsión Complementaria y su alcance para los profesionales independientes

Como se ha visto en el apartado anterior, Brasil cuenta con un sistema establecido de ahorro previsional voluntario conocido como Régimen de Previsión Complementaria (RPC). Este pilar del sistema de previsión cuenta con planes individuales y ocupacionales, que se comercializan en dos segmentos: abierto y cerrado. La gran diferencia es que el segmento cerrado está constituido por entidades asistenciales complementarias sin ánimo de lucro, mientras que las entidades del segmento abierto tienen ánimo de lucro. Además, las entidades cerradas, conocidas popularmente como Fondos de Pensiones, tienen una actuación más restringida, una vez que el partícipe de un plan de pensiones de este segmento necesita tener algún tipo de vínculo laboral o asociativo. Es decir, la contratación no es libre para todos y cualquier ciudadano. Los planes de pensiones privados del segmento abierto, en cambio, pueden ser comercializados libremente por bancos y aseguradoras.

Considerando entonces la realidad de los trabajadores autónomos, que no tienen una relación laboral con un empleador, la adhesión a los planes de segmentos cerrados es difícil. En caso de que este trabajador quiera adherirse a un plan de este segmento, sólo es posible adherirse a un plan individual, no ocupacional, con vínculos asociativos.¹³ Cabe recordar, sin embargo, que aunque este plan individual del segmento cerrado, más conocido como plan instituido, ha crecido en los últimos años, la vocación de este segmento son los planes ocupacionales. En este sentido, es emblemático que el 82% de los ahorradores del segmento cerrado¹⁴ estén en planes de empleo que requieren una vinculación laboral con el promotor del plan de pensiones

¹³A través, por ejemplo, de una asociación o cooperativa profesional.

¹⁴Vide SPREV (2022).

privado. El segmento abierto, en cambio, presenta la tendencia contraria. Existe una gran concentración de planes individuales, que representan el 76%¹⁵ de los contratos de este segmento, y que, como se ha visto, pueden contratarse libremente con independencia de la naturaleza de la ocupación profesional del trabajador (ya que no se exige ningún vínculo laboral o asociativo para los planes individuales del segmento abierto).

Además de la cuestión de si existe o no una relación laboral o asociativa, otro punto relevante para la decisión de adherirse a un plan de pensiones privado es la cuestión fiscal. Brasil, al igual que otros países, ofrece incentivos fiscales a los trabajadores que se adhieren a planes de pensiones privados. En cuanto a la fiscalidad, existen dos posibilidades: (i) planes de contratación en los que las aportaciones realizadas pueden deducirse de la declaración anual de la renta del trabajador¹⁶ y, en el momento del rescate o de la percepción de la renta, se tributará por la totalidad del importe a percibir¹⁷; o (ii) planes de contratación que no ofrecen la posibilidad de deducción fiscal y, en cambio, tributan únicamente por las ganancias con intereses en el momento del rescate o de la percepción de la renta.

La posibilidad de contratar un plan de pensiones privado que ofrezca deducción fiscal está especialmente dirigida a los trabajadores con mayores ingresos. La justificación es que los trabajadores de ingresos medios y bajos no tienen suficientes ingresos para hacer uso de este beneficio fiscal de deducción en la declaración anual de la renta. Esto ocurre tanto porque este trabajador puede tener una renta imponible inferior al umbral mínimo exigido para la declaración anual del IRPF, como porque tendría más ventaja al declarar los ingresos en el formulario simplificado, que no permite deducciones por aportaciones a planes de pensiones privados, dado que sus ingresos brutos no son elevados.¹⁸

¹⁵Véase SPREV (2022)

¹⁶La deducción está limitada al 12% de los ingresos brutos anuales.

¹⁷Véase OCDE (2021) para más detalles sobre el funcionamiento del modelo fiscal conocido como “Exento-Exento-Impuesto”

¹⁸En 2020, el 36,7% de la población activa de Brasil presentó la declaración anual del impuesto sobre la renta. Si se tiene en cuenta sólo a los que declararon mediante el formulario completo, el porcentaje se eleva al 15%. Los datos fueron divulgados por la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Véase <https://bit.ly/3qWPsFk> y <https://bit.ly/3wY3XfW>.

Precisamente por ello, se crearon planes que no ofrecen la posibilidad de deducción fiscal y que, en cambio, sólo gravan la renta obtenida en el momento del rescate o de la percepción de los ingresos. Por lo tanto, en teoría, estos planes tendrían más sentido para los trabajadores de ingresos medios y bajos, ya que en general no pueden hacer uso del beneficio de la deducibilidad fiscal. La ventaja para estos trabajadores al contratar este segundo tipo de plan es que pueden acceder a una tributación diferenciada sólo sobre los rendimientos del trabajo del 10%,¹⁹ según la tabla regresiva del IRPF, en el momento del rescate o percepción de los rendimientos por el plan de pensiones privado.²⁰

El hecho que añade complejidad a este escenario es que la legislación vigente admite planes de pensiones privados que tributan sólo por las ganancias obtenidas únicamente por las entidades del segmento de planes de pensiones complementarios abiertos. Es decir, un trabajador autónomo típico, con ingresos medios y bajos, no tendría ventaja en la contratación de planes de pensiones privados del segmento cerrado, bien por la necesidad de presentar un vínculo laboral/asociativo, bien por la ausencia de una configuración fiscal coherente para él.

Por lo tanto, la opción teóricamente más coherente para un trabajador autónomo de ingresos medios y bajos sería el plan conocido comercialmente como *Vida Gerador de Beneficio Livre* -VGBL (generador de beneficios gratuito de por vida), que se comercializa exclusivamente por el segmento abierto y grava sólo los ingresos. Existe, sin embargo, una importante peculiaridad en este tipo de planes, legalmente se constituyen como un producto de seguro, diferente al resto de planes de pensiones privados comercializados en el ámbito del RPC. Esto les da otras ventajas indirectas. La más obvia es que, al tratarse de un plan de seguro de vida de supervivencia, los recursos acumulados no tienen que ser inventariados en caso de

¹⁹El tipo impositivo más bajo que tendría este ahorrador en activos de renta fija tradicionales sería del 15% sobre las ganancias tras 2 años de inversión. La mayoría de los activos de renta variable también tienen un tipo impositivo del 15%.

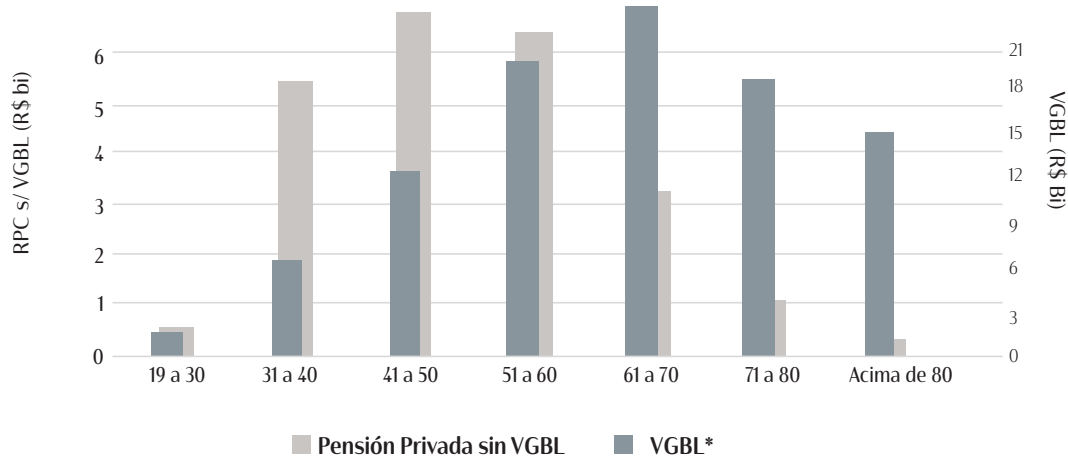
²⁰Si el trabajador tiene un ingreso de hasta 2.826,65 reales al mes, en 2022, todavía puede acceder a una tasa de impuesto del 7,5% en la tabla progresiva del impuesto sobre la renta.

fallecimiento del titular, ya que no forman parte de una herencia, ni tienen que pagar el Impuesto de Transmisión y Donación Causa Mortis (ITCMD) en caso de fallecimiento del titular del plan.

Este dato es relevante para entender el perfil actual de los partícipes de este tipo de planes en el segmento abierto, que se concentra en la franja de edad de más de 60 años. Es decir, este producto se comercializa significativamente a personas que probablemente ya están jubiladas y tienen un nivel de ingresos alto, y contratan el producto en una perspectiva de planificación de la sucesión. No es posible afirmar que todos los contratos de estos planes no sean a efectos de pensiones. Sin embargo, es evidente que existe una importante distorsión en la colocación de este producto, que se dirige, en gran parte, a ahorradores que están lejos del objetivo original del producto (trabajadores de renta media y baja). En la Gráfica 8.1 se puede observar que en la VGBL, entre los declarantes del impuesto sobre la renta, los afiliados mayores de 60 años son responsables del 58% de las cotizaciones, mientras que en los demás productos de RPC, que no tienen la naturaleza jurídica del seguro de vida, este grupo de edad sólo es responsable del 14% de las cotizaciones.²¹

²¹Según los datos de la declaración anual del impuesto a la renta de 2019. Ver <https://bit.ly/3iWWdITx>

Gráfica 8.1
Pagos de RPC por edades (en R\$ miles de millones)



FUENTE: RFB (2021) / Elaboración: SPREV

También es posible inferir que para las instituciones financieras y de seguros que operan en el segmento abierto, así como para las entidades cerradas, existe una mayor dificultad para llegar a los trabajadores autónomos para ofrecerles planes de pensiones privados en comparación con los trabajadores formales. La justificación es que la mayoría de los trabajadores formales pueden acceder de forma agregada directamente a través de sus respectivos empleadores. Además, los trabajadores autónomos con ingresos bajos y medios suelen tener una relación más distante y precaria con las instituciones financieras y las compañías de seguros, debido a su menor educación financiera y nivel de ingresos.

Como consecuencia de todos estos elementos mencionados en este subapartado, se hace evidente la conveniencia de complementar la oferta de productos de planificación de la jubilación para los profesionales autónomos de rentas medias

y bajas con instrumentos complementarios a los de la RPC. Este producto puede incluso servir de puerta de entrada y de educación en materia de pensiones para la planificación complementaria de la renta de jubilación. En resumen, como se ha visto, las principales motivaciones, según el retrato actual del RPC, son: (i) dificultad de acceso de estos trabajadores a los planes de pensiones privados del segmento cerrado debido a la exigencia de un vínculo laboral/asociativo; (ii) menor facilidad e interés de las entidades del segmento abierto en llegar a estos trabajadores; (iii) incentivo fiscal poco atractivo para los trabajadores de rentas medias y bajas; (iv) la VGBL suele tener su fuerza de ventas dirigida a otro foco (clientes de edad avanzada con recursos suficientes para realizar una planificación sucesoria).

***TESOURO Renda+:* NUEVO PRODUCTO DE AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIOS**

Además de las razones sugeridas en el apartado anterior para ofrecer un nuevo producto que complete el mercado de productos de ahorro previsional voluntario, cabe mencionar otros factores: (i) la tendencia demográfica de aumento de la esperanza de vida y reducción de la tasa de fecundidad genera una presión para que se repitan las reformas de los sistemas públicos de pensiones, ya sea reduciendo las prestaciones y/o elevando la edad mínima de jubilación; y (ii) los profesionales autónomos tienden a cotizar al pilar de las pensiones públicas con menor densidad y valor económico, tanto por la mayor volatilidad de los ingresos durante la etapa laboral como por las opciones favorecidas de incorporación al sistema público de pensiones, como se expuso previamente.

Una vez expuestas las razones de la necesidad de aumentar el acceso a los planes de pensiones complementarios, resulta comprensible que la creación de reservas por parte de los ciudadanos para complementar su propia jubilación sea una tendencia mundial creciente en varios países. Sin embargo, es

importante notar que este proceso, tradicionalmente, depende de complejas decisiones del ciudadano: cuánto ahorrar periódicamente; a qué régimen fiscal adherirse (progresivo o regresivo); si adherirse a un plan de segmento abierto o cerrado; y todavía, como regla general, no hay una noción clara de cuál será el beneficio futuro de la pensión privada como resultado de tener un determinado capital acumulado. La falta de conocimiento de las funciones básicas de las finanzas, además de las cuestiones de autocontrol y disciplina para ahorrar, afectan profundamente a la planificación financiera para la jubilación.²² Un programa de educación financiera y de pensiones, aunque recomendable, no es suficiente para resolver el problema.

En el proceso de asegurar los ingresos deseados por el individuo, se vuelve importante tener un enfoque innovador, la inspiración para esto es el instrumento de Valores indexados al estándar de vida, de inicio anticipado y de ingresos (SeLFIES).²³ Los atributos clave de SeLFIES son:

- Es un bono del Estado a largo plazo con un rendimiento vinculado a la variación de la inflación del período, más los intereses definidos en el momento de la compra;
- Este valor combina en un solo instrumento las fases de acumulación y de renta. Hay un largo período de acumulación de recursos en este instrumento, que a partir de una fecha determinada comienza a pagar amortizaciones mensuales, imitando así una renta de jubilación;
- Este bono público puede ser adquirido directamente por los particulares, lo que garantiza unos bajos costes de transacción, aumentando los posibles ingresos por jubilación pagados a través de amortizaciones mensuales; Y,
- El diseño de este bono público es fácil de entender, eximiendo al ahorrador de profundizar en los cálculos del interés compuesto y la inflación para entender cuál será la renta de jubilación esperada. En otras palabras, el instrumento

²²Trehan y Sinha (2020)

²³Merton, Muralidhar y Vitorino (2020)

también aborda la cuestión de la educación financiera y de las pensiones.

Con este marco, Brasil comenzará a poner a disposición en 2022 el título denominado “*Tesouro Renda+ / Aposentadoria Extra*” en el ámbito del programa de venta al por menor *Tesouro Direto* de la Secretaría Nacional del Tesoro, vinculada al Ministerio de Economía. Este proyecto fue un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la mencionada Secretaría de la Tesorería Nacional. Brasil es pionero en el mundo en ofrecer este tipo de instrumento de planificación del bienestar a sus ciudadanos. Dos condiciones preexistentes favorecieron la adopción de dicha política pública:

- i. Brasil es uno de los pioneros en la emisión de títulos indexados a la inflación. El título público conocido como Billeto del Tesoro Nacional - Serie B (NTN-B), indexado al Índice Nacional de Precios al Consumo Amplio (IPCA)²⁴ fue creado en 2002. El NTN-B a más largo plazo tiene aproximadamente 40 años de vencimiento y paga cupones de intereses cada seis meses, además de la amortización de todo el capital en un solo pago al vencimiento. Por lo tanto, el flujo financiero original de la NTN-B no es apropiado para los fines de las pensiones, tanto por el plazo del bono, que es más corto que el horizonte temporal combinado de acumulación y renta de jubilación, como por el método de pago, dado que se reciben los intereses desde el principio de la fase de acumulación, y la amortización del principal en una sola cuota al vencimiento. Sin embargo, la adaptación de este diseño al flujo financiero del SeLFIES es sencilla
- ii. Desde 2002, Brasil cuenta con un programa llamado *Tesouro Direto*, que vende bonos públicos federales a particulares 100% en línea. El programa fue creado con el objetivo de democratizar el acceso a los bonos públicos, permitiendo inversiones a partir de R\$ 30,00 (alrededor de US\$ 7,00

²⁴Indicador oficial del gobierno federal para el cálculo y seguimiento de los objetivos de inflación. Antes de la creación del NTN-B existía otro valor indexado a la inflación llamado *National Treasury Note - Series C*, indexado al Índice General de Precios del Mercado.

considerando la tasa de cambio del 29/03/2022). Por lo tanto, la política pública de fomento de la formación del ahorro para la jubilación a través de una seguridad social pública ofrecida directamente a los individuos ya cuenta con un entorno comercial que puede adaptarse a este fin.

Una vez comprendido el contexto favorable para la adopción de SeLFIES en Brasil, conviene presentar las principales características de funcionamiento de esta seguridad aplicada a la realidad brasileña:

- a. siguiendo el ejemplo de los títulos de SeLFIES, cada título de pensión brasileño tendrá un horizonte de acumulación de hasta 40 años sin pago de cupones. Después de este periodo, comienza la fase de recepción de ingresos durante 20 años, mediante el pago de amortizaciones mensuales realizadas por el Tesoro Nacional directamente en la cuenta bancaria del inversor. Esto significa que el titular de este título tendrá un horizonte financiero de hasta 60 años, y que, durante este largo intervalo de tiempo, el ahorrador no incurrirá en ningún riesgo de reinversión. Esto en sí mismo es un gran diferencial con respecto a otros instrumentos de planificación del ahorro previsional;
- b. la remuneración de los bonos será dada por el IPCA más un tipo de interés de mercado, como ya ocurre con los Bonos del Tesoro Nacional - Serie B (NTN-B). Por lo tanto, tanto en la fase de acumulación como en la de renta, los recursos aún no amortizados serán remunerados por la variación de la inflación del período, más los intereses definidos en el momento de la compra;
- c. el participante sólo tendrá que saber con qué ingresos pretende jubilarse y en qué momento. En función de estos parámetros, definirá cuántos bonos necesita acumular durante su vida profesional, y con qué fecha de conversión en renta;
- d. en relación con la fiscalidad, el bono de pensiones tiene el

mismo tratamiento que los demás bonos directos del Tesoro. Por lo tanto, no existen ventajas fiscales como en los planes de pensiones privados. Cabe recordar, como se ha visto anteriormente, que para el público objetivo el beneficio fiscal no es un factor de atracción relevante;

- e. el título de pensión mitiga el riesgo de longevidad, pero no lo elimina. Porque, después de 20 años de pagos de amortización, no habrá más ingresos de dichos recursos, en caso de que el participante viva más tiempo. En este caso, se sugiere que, dentro del entorno de la plataforma del *Tesouro Direto*, exista un espacio en el que se ofrezcan cotizaciones, proporcionadas por compañías de seguros previamente concertadas, de ingresos vitalicios a partir de una determinada edad, 85 años, por ejemplo. De este modo, el afiliado podría, si lo desea, convertir parte de sus bonos de pensión en esa renta vitalicia, válida a partir de los 85 años. Las ventajas de este enfoque son tres: i) por razones actuariales naturales, el coste de la compra de una renta vitalicia después de los 85 años es significativamente menor que el de una renta vitalicia después de los 65 años; ii) la oferta de cotizaciones de rentas vitalicias por parte de varias compañías de seguros en el mismo entorno tiende a estimular la competencia y la oferta de mejores condiciones a los participantes; y iii) el participante tendría flexibilidad para contratar o no la renta vitalicia, según sus preferencias individuales;
- f. habrá un período de gracia de 60 días a partir del cual el inversionista podrá retirar los montos agregados; y,
- g. en caso de fallecimiento del titular del *Tesouro Renda+* antes del vencimiento final del título, el saldo a cobrar será tratado a efectos sucesorios como cualquier otra inversión financiera. Por lo tanto, este saldo pasará al inventario para ser repartido entre los herederos legales.

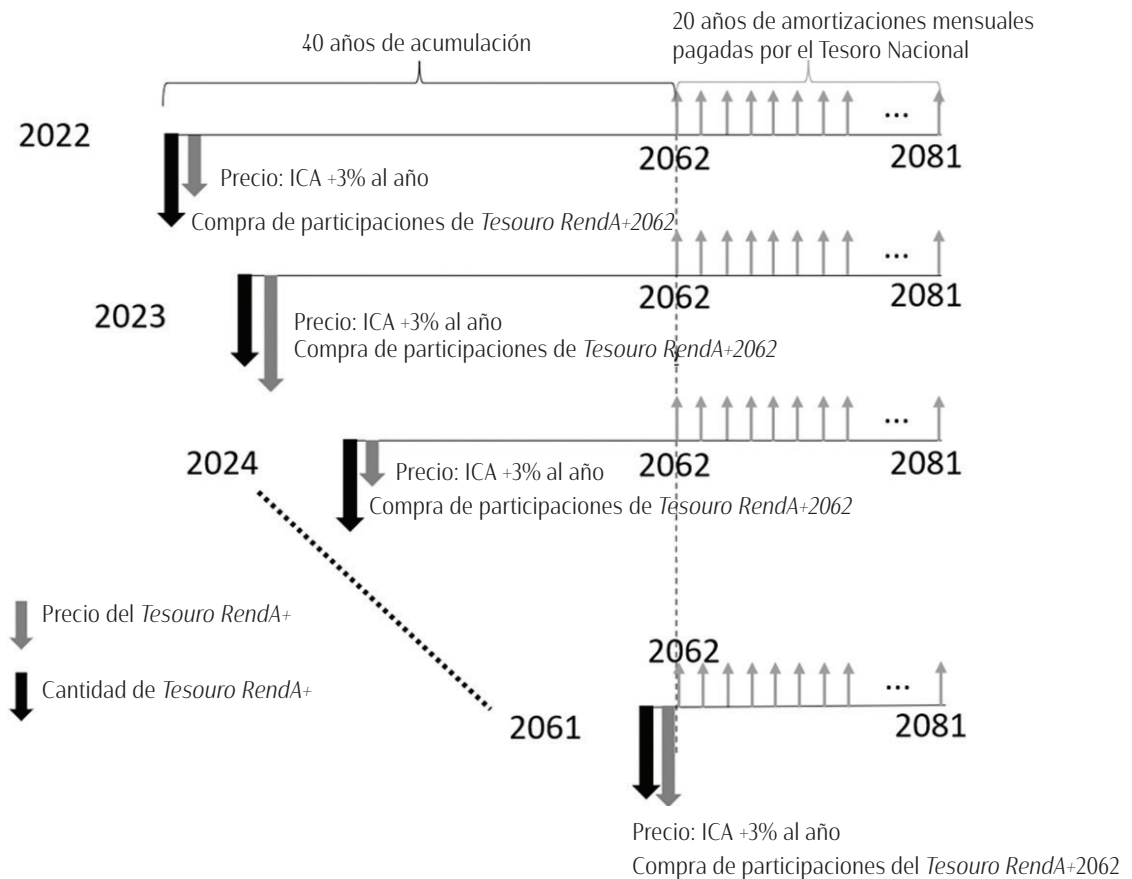
Para entender la disposición propuesta, es importante observar el Diagrama 8.2. En el caso, se supone que un joven trabajador de 25 años desea empezar a ahorrar para la jubilación a partir de 2022 para jubilarse a los 65 años en 2062. Por lo tanto, la figura representa este flujo en el tiempo. Es importante tener en cuenta que, como muestran las flechas grises, el precio a pagar por cada *Tesouro RendA+* variará a lo largo del periodo de acumulación en función de las condiciones del mercado en cada momento de la compra. Nótese, sin embargo, que la renta a pagar por el *Tesouro RendA+* a lo largo del tiempo se mantiene estable en R\$X en términos reales. Y es esta previsibilidad y estabilidad de los ingresos lo que importa para el ahorrador que planea una renta de jubilación a través de *Tesouro RendA+*. Al mismo tiempo, vea que las flechas negras no varían, ya que representan la cantidad y de *Tesouro RendA+* que idealmente debe comprarse anualmente.

Diagrama 8.2

Funcionamiento esquemático de un planeamiento de ingresos por jubilación a través de *Tesouro Renda+*

Variables que el participante debe decidir

- Ingreso real deseado en el momento de la jubilación mediante
- Fecha de jubilación escogida



FUENTE: Giambiagi, Leister, Nese e Dovalski (2021)

Para concluir esta sección, conviene abordar brevemente algunas decisiones operativas adoptadas durante la implantación del bono público de pensiones en Brasil:

- el trabajo de Merton, Muralidhar y Vitorino (2020) defiende que este bono también puede ser adquirido por inversores

institucionales. Brasil, sin embargo, optó por ofrecerlo inicialmente sólo a los particulares. La justificación de esta restricción se debe a que este bono suele tener una alta volatilidad de precios, dado su muy largo plazo. Por lo tanto, la oferta de este título en las subastas primarias de deuda pública puede tener el efecto de contagio de una alta volatilidad en varios puntos de la estructura de plazos del tipo de interés de la deuda pública federal brasileña (DPF). Al restringir esta oferta al ámbito del Tesoro Directo, se elimina este riesgo. También hay que subrayar que el objetivo del programa minorista no es financiar el DPF,²⁵ sino proporcionar educación financiera y democratizar el acceso a los valores públicos;

- ii. Para mejorar la gestión operativa del programa Tesoro Directo, se ofrecerán títulos públicos a intervalos de 5 años. En la práctica, esto significa que no habrá una seguridad pública para cada año posible de jubilación (por ejemplo, 2050, 2051, 2052, etc.). Por lo tanto, el ahorrador tendrá que elegir entre las opciones disponibles (por ejemplo, 2050, 2055, 2060, etc.) aquella cuya fecha de conversión en renta esté más próxima a su fecha de jubilación deseada;
- iii. Se ofrecerá inicialmente algunas fechas diferentes de conversión de ingresos. Por ejemplo: 2030, 2035, 2040, 2045, 2050, 2055 y 2060. De este modo, los títulos más cortos tienen el objetivo de servir a aquellos trabajadores que ya llevan algún tiempo en el mercado laboral. Aunque la fase de acumulación tiene diferente duración según la fecha elegida, la fase de renta siempre será de 20 años a partir de la fecha de conversión de la renta elegida;
- iv. Los costes administrativos de *Tesouro RendA+* se componen de dos comisiones: la comisión de custodia de B3, la bolsa oficial de Brasil que está detrás de la gestión del programa Tesouro Directo, y la comisión de administración de las

²⁵Actualmente, el stock de títulos públicos en manos de los inversores del Tesoro Directo ronda el 1% del stock de DPF.

entidades financieras a través de las cuales los inversores realizan las operaciones de compra y venta. En la práctica, la mayoría de las entidades financieras eximen a los inversores de la comisión de administración. En cuanto a la comisión de custodia de B3, se cobrará una tasa regresiva en relación con el saldo invertido en función del tiempo que el recurso permanezca invertido en el *Tesouro RendA+*. Lo más destacado es el hecho de que los inversores también pueden estar exentos de la comisión de custodia si mantienen los fondos invertidos hasta que reciban el último ingreso que debe pagar el *Tesouro RendA+*. Es decir, si el inversor no realiza el reembolso anticipado del *Tesouro RendA+* podrá quedar exento del pago de cualquier coste administrativo. A modo de comparación, los planes de pensiones privados del segmento abierto en Brasil tienen un coste medio del 1,4% anual, y los planes de pensiones del segmento cerrado tienen unos costes de administración del 0,27% anual.

También cabe mencionar que en el caso del cobro de la comisión de custodia, ésta se cobrará efectivamente sólo al recibir los fondos por parte del inversor y se deducirá del saldo a pagar.

Cuadro 8.5
Tasa de custodia de *Tesouro RendA+*

plazo hasta el reembolso (en años)		Costo sobre el saldo rescatado
De	Hasta	al año
0 años	10 años	0.50%
Mayor que 10	20 años	0.20%
Más de 20 años. Mantenidos hasta el vencimiento		0.10%
		0%

Nota: Para saldo menor que R\$ 1.5000.000,00

FUENTE: Secretaría del Tesoro Nacional. Elaboración propia

La tasa cero en los casos en que el título se mantiene hasta el vencimiento se aplica sólo hasta los primeros R\$ 1.500.000,00 (un millón quinientos mil reales) acumulados en el *Tesouro Renda+*. Este importe se ajustará a la inflación medida por el IPCA anualmente;

- v. El foco de la comunicación con los inversores del título público de pensiones será siempre la renta a percibir en el momento de la jubilación, y no el saldo acumulado o la rentabilidad obtenida en cada momento. Esto es extremadamente importante desde el punto de vista de la educación financiera, especialmente porque la volatilidad del precio de este bono tiende a ser grande debido al largo plazo. Pero como se ha visto, en términos de ingresos ajustados a la inflación, este bono será bastante estable, y ésta es la variable más importante para un ciudadano que planifica su jubilación; y
- vi. Otro aspecto importante de la comunicación a los ciudadanos sobre el papel de este título de pensión pública es dejar claro que este instrumento tiene la función de complementar, y no sustituir, la previsión pública. Esto es especialmente importante porque la provisión de pensiones públicas tiene una gama de protecciones mucho más completa y a un coste menor para el asegurado si se compara con cualquier solución de mercado alternativa.²⁶

²⁶El bajo coste de la seguridad social pública brasileña para la mayoría de los ciudadanos se refleja en la tasa media de rendimiento interno real del 7,3% anual de las pensiones públicas. En el caso de las mujeres, la rentabilidad es aún mayor, un 8,9% anual; si se trata de una jubilación por incapacidad permanente, la tasa interna de rentabilidad sube al 13,8% anual.

CONCLUSIONES

La creación de programas para estimular la formalización del trabajador por cuenta propia en el país a través de la diferenciación entre grupos de cotizantes, planes de beneficios y tasas de cotización, que se dio entre 2006 y 2011 presenta resultados ambiguos. Esta diferenciación podría, por un lado, atender mejor la diversidad de situaciones en las que se

encuentran los trabajadores, pero, por otro lado, el exceso de opciones puede dificultar la decisión de afiliación a la seguridad social, llevando incluso a la inercia de la no afiliación. La multiplicidad de grupos de contribuyentes también conlleva dificultades en la adecuada focalización de estos planes, ya que se hace más difícil identificar la situación de los contribuyentes y su correcta inclusión en los diversos grupos existentes.

En cuanto a los efectos sobre el número de asegurados, se observa un aumento significativo del número de CI vinculados a la seguridad social entre 2006 y 2020, especialmente en las categorías de cotizantes creadas en estos programas. Pero este crecimiento va acompañado de una importante reducción del número de cotizantes vinculados a las categorías con mayores índices de cotización, lo que sugiere la existencia de una migración entre categorías. La posible migración acentúa el problema de desequilibrio actuarial que existe en estos programas, derivado de unas tasas de cotización muy inferiores a las necesarias para cubrir las prestaciones de estos trabajadores asegurados. Dada la situación actuarial del RGPS, la ampliación de este desequilibrio debe ser uno de los elementos centrales en la evaluación de los resultados de los programas de inclusión social de los trabajadores autónomos.

La experiencia del MEI muestra que la creación de planes subsidiados debe tener un diseño adecuado que garantice la focalización en los más pobres y en los de menor capacidad contributiva, para evitar la migración de trabajadores ya formalizados que no necesitan subsidio. Es necesario que se mitiguen las posibles imperfecciones en el diseño de las políticas, que pueden resultar en una escasa ganancia en términos de protección social y aumentar la fragilidad de la financiación de la previsión del desequilibrio financiero y actuarial. Ante las tendencias demográficas y del mercado de trabajo y el bajo grado de educación financiera y previsional, se

percibe la necesidad de que los estados nacionales ofrezcan a la población formas complementarias y de fácil comprensión para una mejor planificación de la renta de jubilación. El Régimen de Previsión Complementaria tiene un tamaño significativo de activos acumulados de 2,25 billones de reales en diciembre de 2021. A pesar de este tamaño, se puede decir que la cobertura de dicha protección entre los brasileños tiene un considerable margen de crecimiento, teniendo en cuenta que actualmente hay unos 17 millones de contratos de pensiones privadas en el mercado brasileño.

Todos estos factores actúan en el sentido de que es necesario despertar en la población la conciencia de asumir cada vez más la responsabilidad de planificar la jubilación con diferentes fuentes de ingresos: la previsión pública, la previsión privada, las rentas del trabajo, entre otras. El sistema público de pensiones seguirá siendo la principal fuente de ingresos para la jubilación para la mayoría de la población, pero será cada vez más importante que los trabajadores busquen complementar sus ingresos de jubilación con otros instrumentos, por las razones expuestas. Actualmente, los productos comercializados en el Régimen de Previsión Complementaria son una alternativa relevante. Por otro lado, una parte considerable de la población activa sigue ausente de este mercado, por varias razones, entre ellas el escaso atractivo de los incentivos fiscales vigentes para los autónomos de rentas medias y bajas, el bajo nivel de educación financiera, la complejidad que entrañan las diversas decisiones que requiere este tipo de instrumento y los costes administrativos que conlleva, que pueden ser elevados para algunos rangos de renta.

Brasil se inspiró en la idea del instrumento financiero *Standard of Living Indexed, Forward-starting, Income-only Securities (SeLFIES)* para diseñar un producto que complemente los actuales instrumentos de pensiones privadas con una dinámica sencilla,

fácil de entender y de bajo coste. Un bono de pensiones público de este tipo permite al individuo planificar con mayor precisión su jubilación, al tiempo que está protegido de las distorsiones causadas por la inflación. Así, Brasil, en 2022, implementará el *Tesouro RendA+* (Fondo de Pensiones Directo del Tesoro) dentro de la plataforma del programa *Tesouro Direto*, que permite a los ahorradores invertir sus recursos en la adquisición de un bono de pensión corregido por la inflación, más un porcentaje de interés real, acreditándose así a recibir una renta mensual durante 20 años, estable en términos reales a partir de la fecha de jubilación deseada.

Por lo tanto, con sólo dos datos - la renta deseada y la fecha prevista de jubilación - el ahorrador puede planificar su jubilación complementaria, y podrá saber que necesita adquirir una determinada cantidad de *Tesouro RendA+* hasta el inicio de la jubilación, simplemente siguiendo la evolución de esta cantidad de *Tesouro RendA+* adquirida a lo largo del tiempo. Por tanto, los planes de pensiones privados siguen siendo atractivos para el ahorrador más sofisticado que desea un producto más personalizado y con exposición a otros tipos de activos, así como para aprovechar los incentivos fiscales existentes para los productos de RPC. Al mismo tiempo, el bono de pensiones público atendería a una parte de la población que no tiene la suficiente educación financiera para tomar decisiones complejas sobre las pensiones privadas, no tiene la capacidad contributiva que le permita acceder a planes de pensiones privados con comisiones administrativas atractivas o hacer uso del incentivo fiscal ligado a estos planes de pensiones privados.

REFERENCIAS

Ansiliero, G.; Costanzi, R. N. (2017). Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social. Ipea: Texto para Discussão

Costanzi, R.N. (2018). *A evolução dos contribuintes para a Previdência Social no Brasil. Boletim de Informações FIPE*, 03/2018.

Giambiagi, F., Leister, M. D., Nese, A. y Dovalski, A. (2021). *Tesouro Direto Previdência | Uma proposta de SeLFIES brasileiro para auxiliar o planejamento da aposentadoria. Texto para Discussão #1, 12/2021*. <https://bit.ly/3uJ4NdH>

Costanzi, R. N.; Sidone, O. J. G. (2022). *Avaliação da Política Previdenciária: o caso do Microempreendedor individual (MEI)*. In: MENDES, M. (Org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*, 1ª ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2022, p. 316-339.

Merton, R. C., Muralidhar, A. y Vitorino, A. (2020). *SeLFIES can help Brazil create a SUPER Supplementary Pension*, *Revista Brasileira de Previdência*, 11ª edição – Primeiro Semestre I-2020

OCDE (2021). *Financial incentives for funded private pension plans. OECD Country Profiles 2021*

RFB (2021). *Grandes Números IRPF. Ano-Calendário 2020, Exercício 2021*. Vide <https://bit.ly/3P77v5h>.

SPREV (2022). *Relatório Gerencial de Previdência Complementar - 1º Bimestre*. Vide <https://bit.ly/3uCa5HC>

Trehan, B y Sinha, A. (2020). *The Effect of Behavioral Biases on Retirement Planning*. *Test Engineering and Management*. 82. 5367 - 5377.