



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Thomaz Milani Rodrigues Muroi Silva

OS INCENTIVOS FISCAIS À PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO BRASIL

**Uma avaliação do regime diferenciado de tributação sobre a renda da
pessoa física**

Brasília – DF

julho/2020

OS INCENTIVOS FISCAIS À PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA

Thomaz Milani Rodrigues Muroi Silva

Instituição do autor: Ministério da
Economia

O regime de previdência complementar é de interesse público e, em função disso, é estimulado por meio de desonerações fiscais. Porém, esses incentivos são alcançados por um grupo muito específico de trabalhadores, limitando a difusão desse regime e a formação de uma poupança nacional de longo prazo. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é estudar como são aplicados esses incentivos fiscais no Brasil. Parte-se de um panorama do mercado de previdência privada brasileiro, seus grandes números e o perfil dos participantes deste regime. Aborda-se a sistemática de tributação da renda da pessoa física em relação aos valores destinados a planos de benefícios. Identifica-se o público-alvo do atual arranjo de incentivos à previdência privada. Abordam-se as dificuldades desses incentivos em afetar o comportamento dos trabalhadores de menor renda. Abordam-se as diretrizes da OCDE para a formulação de políticas públicas de fomento a esse setor e discute-se como aprimorar esse arranjo de modo a torná-lo socialmente mais justo do ponto de vista distributivo.

Palavras-chave: previdência complementar, incentivo fiscal, imposto de renda.

Introdução

As políticas públicas voltadas à previdência, quer seja pública ou privada, se inserem no bojo das políticas de proteção social. Eis que buscam amparar os trabalhadores no momento em que alcançam algum estágio de invulnerabilidade que lhe incapacitem à obtenção de renda como fruto do seu trabalho.

Conforme ensina Reis (2019), o sistema de previdência social brasileiro se subdivide em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado; os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos de cada ente federativo; e o Regime de Previdência Complementar (RPC), de caráter facultativo e supletivo em relação aos demais regimes.

Sobre os regimes públicos, Afonso e Vales (2017) explicam que, apesar dos inegáveis avanços sociais alcançados ao longo deste século, houve uma recente perda de fôlego em razão de um contexto de restrição fiscal. À vista disso, a previdência complementar deveria ser estimulada como alternativa aos regimes públicos, ao menos em relação aos trabalhadores de média a alta renda. Nesse aspecto, mesmo que os regimes públicos sejam, em alguma medida, suficientes aos indivíduos que percebam remuneração abaixo do teto do benefício, não se pode dizer o mesmo quanto aos demais trabalhadores, uma vez que ficam desprotegidos em caso de eventual adversidade que lhes retirem a capacidade laboral, como bem recorda Póvoas (2007). Para suprir essa carência protetiva, eles contam com o RPC.

À primeira vista, o fato de ser dirigido em especial à parcela da população que auferir renda superior aos limites de benefícios dos demais regimes passaria a impressão equivocada de que a previdência complementar seria um bem de luxo do qual prescindiriam políticas públicas para o seu fomento. Entretanto, Martinez (2009) descreve com uma precisão característica as externalidades positivas decorrentes da difusão da previdência privada entre a sociedade, merecendo destaque a manutenção do padrão de vida na aposentadoria, a formação de uma poupança individual de longo prazo, a atração e retenção de bons empregados pelas empresas, o estreitamento da relação entre empregado e empregador, o aumento da poupança nacional com a consequente elevação da disponibilidade de recursos no mercado de capitais para financiamento de projetos nacionais de longo prazo, entre outras vantagens.

Assim, como os benefícios da previdência complementar transcendem a esfera individual do segurado, é nítido o interesse público em atuar na promoção desse segmento previdenciário. Nessa esteira, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018b) defende o uso de incentivos fiscais como mecanismo de promoção à previdência complementar e à formação de uma poupança nacional de longo prazo, mas alerta sobre a necessidade de considerar diversos aspectos na formulação de incentivos a esse setor, como as restrições fiscais e a demografia de cada país. Também destaca a importância de identificar as diferentes necessidades de poupança de cada grupo de renda da população de modo a imprimir incentivos maiores àqueles grupos que mais precisam guardar recursos para sua aposentadoria.

Tomando como referência as diretrizes da OCDE para o desenho dos incentivos fiscais à previdência privada, este artigo tem como objetivo estudar como são empregados esses incentivos no Brasil. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa baseada em uma revisão da literatura nacional e internacional para investigar o panorama atual do mercado de previdência privada brasileiro e também para descrever e comparar o arranjo de incentivos adotado no Brasil às recomendações da OCDE. Em complemento, empregou-se uma abordagem descritivo-quantitativa para identificar o perfil dos beneficiários desses incentivos a partir das informações consolidadas das declarações de imposto de renda de pessoas físicas disponibilizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Assim, este artigo desenvolve-se em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Parte-se de uma breve revisão da literatura sobre o regime de previdência complementar no Brasil, destacando suas características, apresentando um panorama desse setor e o perfil da população que aderiu a esse regime. Em seguida, aborda a sistemática de tributação da renda em relação aos participantes de planos de benefícios previdenciários, como estão estruturados os incentivos à previdência complementar e quais são os requisitos para o seu alcance. Na seção seguinte, identifica a parcela da população abrangida por tais incentivos tributários. Na sequência, aborda as dificuldades para expansão do regime de previdência complementar no Brasil e as diretrizes da OCDE para a formulação de política públicas de fomento ao setor. Ao fim, a conclusão indica a necessidade de revisão do atual arranjo de incentivos à previdência complementar no Brasil para que a torne mais inclusiva e amplie a poupança nacional de longo prazo.

1 – Um panorama da previdência complementar no Brasil

A etimologia do termo previdência traz a ideia de previsão, é o ato de prever os eventos do futuro e se antecipar em relação a situações adversas. Segundo Castro e Lazzari (2020), trata-se do ramo de atuação do Estado em que se busca a proteção do trabalhador contra os riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições que lhe permitem obter renda a partir do seu trabalho. É um seguro social em sua essência.

Guardam como características comuns à previdência pública: a filiação obrigatória, a gestão pública (no caso do RGPS, é gerido pelo INSS), a definição de regras próprias por meio de leis (regime estatutário) e o regime financeiro de caixa, também conhecido por sistema de repartição simples (*pay as you go*), em que os trabalhadores ativos financiam aqueles que já estão na inatividade.

Por sua vez, a previdência complementar é estruturada a partir de princípios constitucionais gravados no art. 202 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a saber: a autonomia em relação aos demais regimes previdenciários; a facultatividade, podendo cada indivíduo aderir ou não a um plano de benefícios; a gestão privada, que se realiza por meio de uma entidade aberta ou fechada de previdência complementar; a definição de regras próprias em um regulamento (regime contratual); e o regime financeiro de capitalização (*funding system*), que se traduz na constituição de reservas que vão garantir o benefício contratado no futuro.

Conforme explica Reis (2019), esse regime é operado tanto por entidades fechadas de previdência complementar – EFPC, também conhecidas como fundos de pensão, quanto por entidades abertas de previdência complementar – EAPC.

As EFPC são entidades sem fins lucrativos e organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sendo constituídas exclusivamente para empregados de uma empresa ou servidores públicos de algum ente federativo, bem como para associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. Tais entidades se submetem à supervisão e fiscalização da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Já as EAPC, são entidades com fins lucrativos e organizadas sob a forma sociedade anônima, tendo por objetivo comercializar planos de benefício acessíveis a qualquer pessoa. Essas entidades se submetem à fiscalização da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Conforme Previc (2020), os ativos totais do sistema fechado de previdência complementar alcançaram o valor de R\$ 989,5 bilhões ao final de 2019, o equivalente a 13,6% do PIB daquele ano. Por meio de comparações internacionais, Costanzi et al. (2017, p. 20) mostram que o Brasil está muito aquém de outros países nesse aspecto:

O caráter mais limitado da previdência complementar e dos fundos previdência capitalizados no Brasil se observa, por exemplo, por meio de comparações internacionais. Enquanto o ativo total das entidades fechadas no Brasil caiu de 14,6% para de 12,7% do PIB, entre 2010 e 2016, há países que tiveram forte crescimento dos ativos de fundos capitalizados de previdência e, em 2016, o valor desses ativos já superavam ou eram próximos ao respectivo PIB como, por exemplo, Dinamarca (209%), Holanda (180,3%), Canadá (159,2%), Islândia (150,7%), Estados Unidos (134,9%), Suíça (126,6%), Austrália (123,9%), África do Sul (100,6%) e Reino Unido (95,3%). Em 2016, os ativos dos fundos de pensão dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atingiram o patamar de US\$ 38,1 trilhões.

Em relação ao mercado de previdência aberta (produtos de acumulação), que inclui os segmentos de Previdência Tradicional, Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) e Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), o setor encerrou o ano de 2019 com uma receita total no valor de R\$ 129,2 bilhões, o equivalente a 1,78% do PIB. Segundo Susep (2020, p. 7):

O mercado de produtos de acumulação voltou a apresentar forte crescimento em 2019, ano em que entraram em vigor novas regras da Reforma da Previdência, o que sugere uma maior conscientização dos brasileiros sobre a necessidade de constituir reservas para complementar a renda na aposentadoria. Além disso, com a queda da taxa de juros, verificou-se um expressivo aumento na oferta de fundos multimercado, o que aumentou a atratividade dos planos de previdência.

Susep (2020) mostra uma tendência de crescimento do segmento VGBL, representando 89% de todo o mercado de previdência aberta contra 8% do PGBL e 3% da Previdência Tradicional em 2019.

TABELA 1 – Distribuição dos segmentos da previdência privada aberta entre 2008 e 2019

	2008	2013	2019
Previdência Tradicional	10 %	5 %	3 %
PGBL	16 %	11 %	8 %
VGBL	74 %	84 %	89 %

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Susep (2020).

Sobre essa evolução do VGBL frente aos demais, Afonso et al. (2015) criticam o crescimento desse segmento em relação aos demais, pois o VGBL traz características mais próximas a uma alternativa de investimento do que um produto previdenciário em si, como o PGBL. Além disso, Afonso et al. (2015, p. 25, grifo nosso) afirmam:

A qualificação para diferenciar essas duas lógicas, na prática, é ditada ou resumida ao prazo médio de seus investimentos, sendo que os de mais longo prazo podem ser vinculados ao conceito de previdência enquanto aqueles aplicados basicamente no curto prazo se dizem mais associados à ideia de um produto financeiro um pouco mais sofisticado.

A preferência crescente por aplicações financeiras que podem ser sacadas a qualquer momento em lugar de aderir a planos ou produtos previdenciários, fechados ou abertos, que só geram rendas para o futuro mais distante, ajuda a explicar porque, em que pese o crescimento acelerado e a enorme dimensão de toda a previdência complementar no Brasil, **este ainda continue sendo um País em que pouco se poupa.**

Assim, a crescente dominância do VGBL dentro do mercado de previdência privada aberta é vista com certo receio, pois, na medida em que esse produto permite o resgate de seus aportes a qualquer tempo, haveria um certo desalinhamento em relação um dos objetivos perseguidos pelas políticas públicas de fomento à previdência complementar que é o de promover a formação de uma poupança de longo prazo.

Em relação ao perfil dos participantes do regime de previdência complementar, Costanzi et al. (2017) lançaram mão de estimativas amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE) para identificar quem e quantos são os contribuintes desse regime. O estudo identificou que a renda média dos trabalhadores de mais de 18 anos que contribuíam para a previdência privada era de R\$ 5.517,46 em 2015, muito além do salário médio do trabalhador brasileiro, que registrava R\$ 1.853,00 naquele ano segundo o IBGE. Assim, como era esperado, ratificou-se a tese de que os contribuintes desse regime possuíam um nível de renda bem acima da média do trabalhador brasileiro.

Costanzi et al. (2017) concluíram que a previdência privada é pouco difundida no Brasil. Estima-se que cerca de 3,4% dos ocupados são participantes de algum plano previdenciário. Além disso, aponta como causas dessa baixa adesão o fato de o teto do RGPS ser elevado quando comparado com o salário médio do trabalhador brasileiro e o fato de uma grande parcela da população ter um baixo nível de renda e, conseqüentemente, pouca ou nenhuma capacidade contributiva. Em relação aos RPPS, argumenta que vários regimes ainda preservam regras que garantem um benefício próximo ao salário recebido durante a fase laboral do servidor público, o que torna a previdência complementar de certa forma pouco atraente a esse grupo.

Diante da baixa adesão a esse sistema previdenciário e considerando o interesse público pela sua difusão, o Estado lança mão de mecanismos tributários como um dos instrumentos de incentivo ao setor.

2 - A sistemática de tributação da renda na previdência complementar

É inegável que as desonerações tributárias são mecanismos capazes de produzir certos incentivos sobre os agentes econômicos, como ensina Carvalho (2019, p. 588):

O mecanismo das isenções é um forte instrumento de extrafiscalidade. Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, em que vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, fomenta as grandes iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções.

Antes de estruturar o arranjo de incentivos tributários à previdência, é necessário definir precisamente qual é o objetivo pretendido. Antolin e Ponton (2007) argumentam que, sem dúvidas, a instituição de incentivos fiscais tende a elevar o volume de recursos poupados para a previdência. No entanto, discutem se essa elevação decorre da transferência de recursos então alocados em outros investimentos financeiros, que são atraídos pela desoneração fiscal da previdência, ou se consistem em novas poupanças, isto é, recursos antes destinados ao consumo das famílias.

Se o país busca alterar a estrutura da sua poupança nacional para um perfil mais de longo prazo, o custo fiscal decorrente desses incentivos compensa o objetivo pretendido. Afinal, as evidências mostram que os indivíduos mais sensíveis à tributação tendem a realocar seus investimentos a planos de previdência alcançados pela desoneração fiscal.

Por outro lado, se o objetivo pretendido for a expansão da poupança nacional, deve-se combinar os incentivos fiscais com outros instrumentos capazes de alcançar a população de média e baixa renda, pois essa parcela da população é menos sensível a tais incentivos. Afinal, a baixa capacidade contributiva desse grupo decorre mais do quão comprometido é seu orçamento familiar do que da tributação de seus rendimentos. Nesse contexto, um arranjo de incentivos fiscais mal formulado tenderia a beneficiar a parcela da população de maior renda, que realocaria seus investimentos para a previdência privada, usufruiria do benefício tributário e, conseqüentemente, agravaria a desigualdade entre a população idosa no futuro.

Segundo OCDE (2018a), existem diversas configurações de tratamentos tributários conferidos à previdência privada no mundo, sendo a mais comum delas o modelo IIT, que significa “isento, isento, tributado”, em alusão às três fases que constituem o processo previdenciário: a fase de contribuição, a fase retorno dos investimentos e a fase de recebimento do benefício. Nesse arranjo, as contribuições e os retornos dos investimentos acumulados em previdência privada são isentos do imposto de renda enquanto o benefício recebido no futuro é tributado. Com isso, as contribuições vertidas aos planos de previdência privada são deduzidas do cálculo do imposto sobre a renda, sendo essa tributação diferida para o momento de percepção do benefício.

Trata-se da sistemática tributária adotada no Brasil cujo arranjo de incentivos ao contribuinte pessoa física encerra o objeto de estudo deste trabalho.

O sistema tributário compreende todo o conjunto de normas que regulamentam o processo de arrecadação do Estado. Segundo Secretaria da Receita Federal do Brasil (2019, p. 5):

Para financiar seus gastos, os governos se utilizam da arrecadação compulsória de recursos que, em termos técnicos, caracteriza a tributação de um país. O conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação compõe o sistema tributário legal. Em geral, os sistemas tributários não possuem outro objetivo senão o de gerar recursos para a administração. O dispêndio de tais recursos é feito por fora do sistema tributário, por meio de orçamentos aprovados pelos representantes da população.

Dentro do sistema tributário brasileiro, a Constituição Federal de 1988 previu, em seu art. 153, inciso III, o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza de competência da União. Sobre o conceito de renda, o Código Tributário Nacional (CTN) a definiu, em seu art. 43, inciso I, como sendo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos. Conforme assinala Coêlho (2020), esse imposto incide diferentemente a depender do sujeito passivo, se são pessoas físicas (ou naturais) ou pessoas jurídicas.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (2019) argumenta que o sistema tributário, em relação ao imposto de renda, está estruturado como um sistema misto. Para certos tipos de renda apresenta uma tributação do tipo global, agregando diferentes tipos de renda sobre uma mesma tributação pessoal e progressiva, como é o caso dos rendimentos auferidos pelo fator trabalho, e para outros, do tipo cedular, conferindo um tratamento tributário específico sobre cada fonte de renda separadamente, como é o caso dos rendimentos tributáveis exclusivamente na fonte e aqueles sujeitos à tributação definitiva.

O interesse deste estudo se dirige essencialmente à tributação da renda proveniente do fator trabalho percebida pelas pessoas físicas, como os salários dos empregados e os rendimentos dos profissionais liberais, eis que são esses os rendimentos alcançados pelos incentivos fiscais à previdência complementar.

Segundo Coêlho (2020), o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é cobrado segundo cinco faixas de renda, a cada qual corresponde uma base de cálculo e uma alíquota. Atualmente, adota-se a mesma tabela desde o mês de abril do ano-calendário de 2015.

TABELA 2 – Alíquotas progressivas do IRPF

Renda Mensal	Alíquota
Até 1.903,98	Isento
De 1.903,99 até 2.826,65	7,5 %
De 2.826,66 até 3.751,05	15 %
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5 %
Acima de 4.664,68	27,5 %

Fonte: Art 1º, inciso IX, da Lei nº 11.482/2007.

O imposto de renda anual, por sua vez, é calculado de acordo com a tabela progressiva anual equivalente à soma das tabelas progressivas mensais vigentes em cada mês, conforme art 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.482/2007.

A apuração da base de cálculo do IRPF, relativamente à parcela da tributação do tipo global, compreende a soma de todos os rendimentos recebidos durante o ano-calendário menos as deduções permitidas em lei, entre as quais, as contribuições para as entidades de previdência privada, conforme previsto no art. 8º, inciso II, alínea ‘e’, da Lei nº 9.250/1995. Entretanto, essas deduções à previdência complementar são limitadas a 12% dos rendimentos tributáveis, conforme disposto no art. 11, *caput*, da Lei nº 9.532/1997. Alternativamente à apuração do imposto devido por meio das deduções legais, admite-se a opção por um desconto simplificado correspondente à dedução de 20% do valor dos rendimentos tributáveis até o limite de R\$ 16.754,34, segundo art. 10, inciso IX, da Lei nº 9.250/1995.

Nesse contexto, a opção por uma ou outra modalidade de apuração da base de cálculo do imposto é feita pelo contribuinte no momento de entrega da declaração anual de ajuste. Dessa forma, convencionou-se referir a uma dessas opções por modelo de declaração do imposto de renda, conforme explica Gaudenzi (2006). Diz-se modelo simplificado aquele em que a base de cálculo é apurada por meio da dedução do desconto simplificado, em substituição a todas as deduções admitidas na legislação tributária; e modelo completo, aquele em que são consideradas todas as deduções legais.

Em uma primeira leitura, é inequívoco concluir que os incentivos fiscais à previdência privada no Brasil não afetam as decisões daqueles contribuintes que optam pelo regime simplificado, pois é arbitrada uma dedução de 20% de sua base de cálculo do imposto de renda independentemente das deduções legais a que fariam jus.

Em outros termos, apenas os contribuintes cujas despesas dedutíveis, como as contribuições previdenciárias, os gastos com saúde, educação, pensão alimentícia, dentre outros, superam o limite de 20% de seus rendimentos tributáveis ou o limite estabelecido de R\$ 16.754,34 (valor vigente desde o ano-calendário de 2015 até o presente), o que for menor, são alcançados pelos incentivos à previdência complementar.

A análise do perfil desses contribuintes é reservada à seção seguinte deste artigo. Ao restante desta seção, cabe tecer alguns comentários sobre a tributação incidente na fase de percepção do benefício bem como sobre o tratamento dado pela Secretaria da Receita Federal a tais incentivos fiscais.

Antes de entrar em vigor a Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004, os benefícios e os valores resgatados de planos de previdência privada estavam sujeitos à mesma forma de tributação global que os rendimentos do trabalho, conforme disposto no art. 33 da Lei nº 9.250/1995. Assim, sobre esses valores eram aplicadas as alíquotas progressivas da tabela do imposto de renda. Segundo Gaudenzi (2006), essa sistemática parte do pressuposto de que tenha havido dedução das contribuições vertidas ao plano de benefícios durante o período de acumulação, e, além disso, que tais contribuições foram integralmente deduzidas da base de cálculo do imposto de renda àquela época. Nesse sentido, o tratamento tributário então dado às contribuições vertidas a planos de previdência seria condizente com a ideia de diferimento do imposto de renda do período laboral para o período de usufruto do benefício, como explica Gaudenzi (2006, p. 117):

Esse tratamento tributário está estruturado nas premissas de, primeiramente, incentivar a adesão das pessoas ao setor, promovendo o almejado equilíbrio social decorrente da manutenção do padrão econômico aos cidadãos mesmo com a chegada da fase de inatividade laboral, e, de outro, assegurar que a fonte de arrecadação tributária não sofra diminuição, sob pena de por em risco o interesse público subjacente que primeiramente se procurou estimular.

Seguindo o modelo e a experiência de outros países, estabeleceu-se uma sistemática que propaga a ideia de diferimento do ônus financeiro do imposto de renda incidente sobre os valores recebidos dos planos de previdência complementar.

A partir de 1º de janeiro de 2005, a Lei nº 11.053/2004 instituiu o regime regressivo de tributação do imposto de renda sobre os benefícios e os valores resgatados de planos de previdência privada, estruturados nas modalidades de contribuição definida ou contribuição variável, em que a alíquota do imposto varia inversamente em relação ao tempo em que os recursos são mantidos no plano, dito prazo de acumulação. Esse novo regime não substituiu o regime progressivo, mas criou uma opção a ser exercida, em caráter irrevogável, no momento de adesão aos planos, conforme disposto no art. 1º, § 6º, da Lei nº 11.053/2004.

TABELA 3 – Alíquotas regressivas do IRPF

Prazo de Acumulação	Alíquota
Até 2 anos	35%
De 2 a 4 anos	30%
De 4 a 6 anos	25%
De 6 a 8 anos	20%
De 8 a 10 anos	15%
Acima de 10 anos	10%

Fonte: Elaboração própria a partir do art 1º, incisos I a VI, da Lei nº 11.053/2004.

Nota-se que a instituição do regime regressivo explora a extrafiscalidade da tributação da renda na medida em que estimula a formação de uma poupança previdenciária de longo prazo com a adoção de alíquotas cada vez menores em função do tempo em que os recursos são mantidos nos planos de previdência privada.

Seja no regime progressivo ou regressivo, a base de cálculo será sempre a mesma: a totalidade dos benefícios pagos ou dos valores resgatados. A diferença entre eles reside na alíquota aplicável, que considera o valor do rendimento no regime progressivo e o prazo de acumulação no regime regressivo, e no tipo de tributação, sendo global no regime progressivo e cedular no regime regressivo. Sobre essa última, Gaudenzi (2006, p. 147, grifo nosso) afirma o seguinte:

Além da fixação da alíquota a outra única mudança entre o Regime Progressivo de Tributação e o Regime Regressivo de Tributação é o tratamento a ser dado ao imposto devido: no primeiro, o imposto de renda é retido em caráter de antecipação, isto é, compensável com o imposto de renda devido ao final do ano-calendário, enquanto que **no outro, o imposto de renda retido é definitivo, não sendo ajustável quando da apuração da base de cálculo efetiva do imposto da pessoa física.**

No limite, um contribuinte de renda mais elevada poderia perceber o máximo do incentivo fiscal quando deduzisse de sua base de cálculo do imposto o valor referente às contribuições aportadas em planos de previdência privada, sobre as quais incidiriam uma alíquota máxima de 27,5%, referente àquela da última faixa da tabela progressiva do imposto de renda, para então recolher 10%, referente à menor alíquota da tabela regressiva, sobre o valor dessas contribuições acrescidas da rentabilidade do plano após transcorrido o prazo de 10 anos do aporte dos recursos. Assim, pode-se dizer que o custo fiscal desse incentivo seria limitado à diferença de alíquotas de 17,5% sobre as contribuições vertidas a planos de benefícios previdenciários.

No entanto, embora exista um custo fiscal decorrente da instituição deste regime de tributação regressivo, esse custo não é considerado gasto tributário pelo fisco federal. Segundo Secretaria da Receita Federal do Brasil (2019, p. 14, grifo nosso):

Os rendimentos de aposentadoria, reforma e pensão também são tributados pelo modelo global pessoal progressivo no momento em que são recebidos, representando uma postergação da tributação de uma renda recebida anteriormente. Durante o período de atividade laboral do contribuinte, a legislação permite que as contribuições para a previdência, que custeiam esses benefícios futuros, possam ser deduzidas da base de cálculo do imposto de renda, reduzindo o imposto a ser pago nesse primeiro momento e postergando a tributação dessa parcela da renda para o futuro, quando do recebimento dos benefícios. Essa postergação no tempo da tributação é considerada parte do sistema tributário de referência, por isso, **as deduções da base de cálculo do imposto de renda das pessoas físicas a título das contribuições para a previdência não são consideradas gastos tributários.**

Ainda segundo Secretaria da Receita Federal do Brasil (2019), a alteração do sistema tributário para incluir novos tipos de renda na estrutura cedular, como foi o caso da instituição do regime regressivo de tributação da previdência privada, não configura um gasto tributário, ainda que haja impacto na arrecadação. Porém, mesmo que tais desonerações não recebam essa classificação, deve-se avaliar com critério esse arranjo de incentivos de modo a evitar o agravamento da regressividade do sistema tributário, pois essa alteração tende a favorecer a parcela minoritária da população com renda mais alta como exemplificado anteriormente.

3 - O alcance do incentivo fiscal à previdência complementar

Conforme já exposto, o mercado de previdência privada é pouco difundido no Brasil quando comparado aos demais pares internacionais em termos de ativos sob gestão dos fundos de pensão como percentual do PIB, conforme exposto por Costanzi et al. (2017). Para fomentar o setor, o Estado pode lançar mão de incentivos fiscais, mas com diligência para alcançar o público-alvo almejado sem incorrer em custo fiscal desnecessário. Do contrário, tais incentivos poderiam privilegiar uma parcela específica de alta renda da população, imprimindo um viés regressivo à tributação da renda, o que não seria socialmente justo do ponto de vista distributivo, além de afetar negativamente a arrecadação, conforme argumentam Antolin e Ponton (2007).

Avaliando a matriz tributária do imposto de renda, constatou-se que os incentivos à previdência privada alcançam apenas aqueles contribuintes que optam pelo modelo completo da declaração de ajuste anual do imposto de renda. Portanto, decidiu-se estudar esse grupo de contribuintes a partir dos dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil referente aos Grandes Números do IRPF dos anos-calendário de 2013 a 2018 com objetivo de identificar sobre quem atualmente é direcionado esses incentivos à previdência privada.

Adotou-se como referência para comparação da população alcançada pelos incentivos o contingente da força de trabalho divulgado pelo IBGE (2019) apurado a partir de estimativas amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao mês de dezembro de 2018. De acordo com IBGE (2020), as pessoas na força de trabalho compreendem todas aquelas em idade de trabalhar (14 anos ou mais) classificadas como pessoas ocupadas¹ ou como pessoas desocupadas².

¹ Segundo IBGE (2020), classificam-se como **ocupadas** as pessoas que trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.), ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou parente que reside em outro domicílio, ou, ainda, as que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana.

² Segundo IBGE (2020), classificam-se como **desocupadas** aquelas pessoas que tomaram alguma providência efetiva para conseguir emprego no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumir o posto se fossem chamadas.

Cabe esclarecer que entre os declarantes do imposto de renda, incluem-se pessoas que não se enquadram nas estatísticas da força de trabalho³, mas que tem obrigação legal de entregar a declaração, como os aposentados e aqueles fora da idade de trabalhar, mas que possuem bens e direitos que somam um valor total superior a R\$ 300 mil.

Embora isso leve a um valor superestimado do percentual de contribuintes que declaram o imposto de renda pelo modelo completo e, conseqüentemente, que seriam alcançados pelo incentivo fiscal à previdência privada, a estatística é útil ao ser interpretada como um limite percentual máximo da força de trabalho brasileira que poderia acessar essa dedução fiscal. Na Tabela 4, foram dispostos os números de declarantes por modelo de declaração, extraídos do relatório de Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, referente ao ano-calendário de 2018, exercício de 2019, e as estatísticas da força de trabalho da PNAD Contínua referente ao mês de dezembro de 2018.

TABELA 4 – Quantidade de declarantes do imposto de renda por modelo de DIRPF em relação à força de trabalho no ano-calendário de 2018

	Valor Absoluto (milhões)	Valor Relativo (%)
Declarantes - Completo	12,91	12%
Declarantes - Simplificado	17,36	17%
Declarantes Totais	30,27	29%
Força de Trabalho	105,2	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal e do IBGE.

Em 2018, um total de 12,91 milhões de contribuintes entregou a declaração do imposto de renda no modelo completo, o que corresponde a 43% do total de declarações. Em relação ao total de 105,2 milhões de pessoas na força de trabalho, esses contribuintes representam apenas 12% desse contingente. Conforme já exposto, o percentual da força de trabalho que declara o imposto de renda pelo modelo completo seria ainda menor que esse valor uma vez que são computadas as declarações de pessoas que não integram essa massa de trabalhadores nas estatísticas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (2020).

³ Segundo IBGE (2020), são classificadas como **fora da força de trabalho** na semana de referência as pessoas em idade de trabalhar (14 ou mais anos de idade) que não estavam ocupadas nem desocupadas nessa semana.

Na Tabela 5, consolidou-se o número de declarantes do imposto de renda por modelo de declaração entre os anos de 2013 a 2018.

TABELA 5 – Número de declarantes por modelo de DIRPF entre 2013 e 2018

Modelo DIRPF	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Completo	11.063.859	11.374.405	11.399.694	11.700.619	12.348.449	12.908.504
Simplificado	15.430.557	16.206.678	16.119.150	16.303.028	16.753.067	17.360.510
Total	26.494.416	27.581.083	27.518.844	28.003.647	29.101.516	30.269.014

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Já na Tabela 6, apresentou-se os dados da Tabela 5 em termos relativos com o objetivo de investigar como se comportou essa distribuição entre os modelos de declaração no período.

TABELA 6 – Percentual de declarantes por modelo de DIRPF entre 2013 e 2018

Modelo DIRPF	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Completo	42%	41%	41%	42%	42%	43%
Simplificado	58%	59%	59%	58%	58%	57%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Nota-se que a distribuição entre as declarações completas e simplificadas do imposto de renda é relativamente estável ao longo do período observado, oscilando em torno de 42% para as completas e 58% para as simplificadas. Na comparação relativa entre elas, observa-se que o número de declarações do modelo completo é, em média, 25% menor em relação ao modelo simplificado.

Vale destacar que as estatísticas levantadas pretendem apenas apresentar o percentual de trabalhadores que seriam alcançados pelos incentivos fiscais à previdência privada e que, com isso, poderiam afetar suas decisões quanto à formação de uma poupança previdenciária. A apuração daqueles que efetivamente têm um plano de benefício escapam ao objeto de estudo deste trabalho.

Sendo assim, verificou-se que no máximo 29% do contingente total de trabalhadores entregaram a declaração do imposto de renda em 2018. Sendo que, desse grupo, **uma minoria de 43% poderia acessar as deduções fiscais à previdência privada** por ter entregue o modelo completo da declaração. **Esse grupo representa um percentual de apenas 12% do total da força de trabalho em dezembro de 2018.**

Para identificar o perfil de renda desse grupo específico de contribuintes, comparou-se a renda tributável média anual informada no relatório de Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, referente ao ano-calendário de 2018, exercício de 2019, com o rendimento médio real habitualmente recebido em todos os trabalhos pelas pessoas ocupadas, estimado a partir da PNAD Contínua do mês de dezembro de 2018.

Sobre a renda tributável anual informada na DIRPF, não está incluído o 13º salário, pois esse rendimento se sujeita à tributação exclusiva na fonte para o imposto de renda. Porém, incluem-se as demais parcelas que não tem caráter indenizatório, como férias e participação nos lucros.

Já o rendimento mensal habitualmente recebido do trabalho apurado pela PNAD Contínua desconsidera as parcelas que não tem caráter contínuo mensal, como bonificação anual, horas extras, participação nos lucros, 13º salário, entre outras, bem como os descontos ocasionais, como as faltas e eventuais ressarcimentos ao empregador.

Para uniformizar os dados para a mesma base anual, multiplicou-se por doze o rendimento médio mensal real apurado pela PNAD Contínua. No entanto, como esse valor desconsidera parcelas não recorrentes que são apuradas na DIRPF, a comparação deve levar em conta que o valor obtido pelo IBGE está subestimado em relação aos da Receita Federal. Na Tabela 7, dispõem-se os valores levantados a partir dessas duas fontes.

TABELA 7 – Rendimento Médio Anual dos Declarantes do Imposto de Renda por Modelo de DIRPF em relação à Força de Trabalho Ocupada no Ano-Calendário de 2018

	Rendimento Médio Anual (em R\$)
Declarantes - Completo	82.336
Declarantes - Simplificado	44.645
Declarantes Totais	60.719
Força de Trabalho Ocupada	27.048

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal e do IBGE.

Observa-se que a renda anual dos declarantes do imposto de renda no modelo completo é a mais alta. O resultado era esperado tendo em vista a correlação positiva que existe entre renda e consumo. Afinal, quanto maior a renda do indivíduo, maiores são as suas despesas, entre as quais aquelas dedutíveis do cálculo do imposto devido. Em termos relativos, a renda anual desse grupo corresponde pouco mais que o triplo daquela obtida pelo contingente da força de trabalho ocupada e pouco menos que o dobro daquela dos declarantes do modelo simplificado.

A Tabela 8 apresenta a renda tributável anual média por modelo de declaração entre os anos de 2013 a 2018.

TABELA 8 – Rendimento tributável anual médio por modelo de DIRPF entre 2013 e 2018 (em R\$)

Modelo DIRPF	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Completo	64.918	69.641	74.502	78.225	80.739	82.336
Simplificado	37.261	39.822	41.776	43.232	44.179	44.645
Declarantes Totais	48.811	52.119	55.333	57.853	59.692	60.719

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Na Tabela 9, calculou-se o quão maior é o rendimento tributável anual médio do modelo completo em relação ao do modelo simplificado a partir da razão entre essas variáveis.

TABELA 9 – Diferença relativa entre o rendimento tributável anual por modelo de DIRPF entre 2013 e 2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
74%	75%	78%	81%	83%	84%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Em linha com o resultado obtido em 2018, observa-se uma renda mais elevada daqueles optantes do modelo completo da declaração do imposto de renda. Entretanto, nota-se uma tendência de acentuação dessa diferença de renda ao longo do período observado. Ou seja, o grupo alcançado pelo incentivo fiscal à previdência privada percebeu um aumento relativo de sua renda anual em relação aos demais contribuintes no período de 2013 a 2018.

Dessa forma, confirmou-se que **a minoria da força de trabalho que conseguiria usufruir dos incentivos à previdência privada também é a minoria dos contribuintes de mais alta renda**. Além disso, verificou-se uma tendência de aprofundamento da diferença entre os rendimentos dos potenciais beneficiários desse arranjo tributário e os demais contribuintes do imposto de renda ao longo do período observado.

Em uma última análise, apurou-se o quanto o incentivo fiscal é de fato utilizado pelo grupo alcançado por esse benefício com o objetivo de identificar em que medida esse mecanismo de fomento à previdência privada é capaz de afetar as suas decisões de poupança.

A Tabela 10 apresenta as despesas deduzidas do cálculo do imposto de renda referente à previdência, tanto oficial quanto privada, extraídas dos relatórios de Grandes Números das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas dos anos-calendário de 2013 a 2018.

TABELA 10 – Deduções das contribuições previdenciárias entre 2013 e 2018 (em R\$ bilhões)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Previdência Oficial	50,86	55,34	60,66	64,61	72,61	75,81
Previdência Privada	11,44	12,73	13,61	14,59	15,26	15,69
Previdência Oficial RRA	0,06	0,05	0,06	0,11	0,12	0,13
Total	62,36	68,12	74,33	79,31	87,99	91,63

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Observa-se que as deduções referentes à previdência oficial correspondem, em média, a 4,5 vezes o valor das deduções à previdência privada. Isso pode ser explicado pela obrigatoriedade de filiação aos regimes públicos, conforme arts. 40 e 201 da Constituição Federal de 1988, sendo a contribuição social uma espécie de tributo sujeito à fiscalização da Receita Federal.

Outro fator que explica essa diferença é a obrigatoriedade de contribuir para os regimes públicos, pelo menos com o valor mínimo definido em lei, para então fazer jus à dedução das contribuições vertidas à previdência privada, conforme art. 11 da Lei nº 9.532/1997, com redação dada pela Lei nº 10.887/2004.

Um terceiro ponto que contribui para essa diferença é o fato de a Receita Federal contabilizar as contribuições dos participantes de planos de benefícios patrocinados por entes públicos, como a Funpresp-Exe no caso da União, como se fossem destinadas à previdência oficial, embora as entidades que administrem tais planos pertençam ao regime de previdência complementar.

Na Tabela 11, apresentaram-se os valores deduzidos com previdência privada em relação aos rendimentos tributáveis totais daqueles contribuintes que poderiam se beneficiar do incentivo.

TABELA 11 – Comparação das deduções das contribuições à previdência privada e do rendimento tributável das declarações no modelo completo entre 2013 e 2018 (em R\$ bilhões)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Previdência Privada	11,44	12,73	13,61	14,59	15,26	15,69
Rendimentos Tributáveis - Modelo Completo	718,24	792,12	849,30	915,28	997,00	1.062,83

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

A partir da Tabela 11, calculou-se o percentual dos rendimentos tributáveis dos contribuintes que optaram pela declaração completa que são aportados em planos de previdência privada com o objetivo de apurar em que medida esse grupo aproveita esses incentivos.

A Tabela 12 apresenta os percentuais obtidos da razão entre essas duas variáveis.

TABELA 11 – Percentual da renda tributável deduzida do imposto de renda relativo a contribuições à previdência privada nas declarações do modelo completo entre 2013 e 2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
1,59%	1,61%	1,60%	1,59%	1,53%	1,48%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal.

Ainda que entre esses contribuintes existam indivíduos que não teriam interesse em aderir a um plano de previdência privada, mesmo com a existência de incentivos fiscais, como é o caso daqueles que já se aposentaram pelos regimes próprios dos entes federativos e recebem proventos acima do teto do regime geral, nota-se que o percentual da renda destinado à formação de uma poupança previdenciária está bem abaixo do limite de 12% dos rendimentos tributáveis que poderiam ser dedutíveis do cálculo do imposto de renda.

Isso tanto corrobora o argumento de Costanzi et al. (2017) de que o mercado de previdência privada é pouco difundido no Brasil quanto sinaliza que **o atual arranjo de incentivos fiscais de fomento a esse mercado não afeta de maneira relevante as decisões da pequena parcela dos trabalhadores que poderiam se beneficiar dessa sistemática tributária.**

Pelo exposto, vislumbra-se a necessidade de rediscutir esse arranjo de promoção da previdência complementar no Brasil para tanto torná-la atrativa ao trabalhador de média e baixa renda, mediante mecanismos fiscais não necessariamente atrelados ao imposto de renda, pois suas decisões de poupança são pouco sensíveis à tributação, quanto para tornar esse regime uma alternativa mais atrativa aos atuais beneficiários, com efeito positivo sobre a formação de uma poupança nacional de longo prazo.

No entanto, reitera-se que esse estudo não pretende apresentar um novo arranjo de incentivos fiscais, mas sim fornecer subsídios aos formuladores de políticas públicas do regime de previdência complementar para eventual redesenho da atual sistemática.

4 – Diretrizes para o redesenho dos incentivos à previdência complementar

Vários motivos explicam a dificuldade de promover o crescimento do regime de previdência complementar no Brasil. Segundo Gazzoni et al. (2013), existe um baixo nível de cultura financeira e previdenciária no país, o que se traduz no desinteresse dos indivíduos em abrir mão do consumo no presente para que, no futuro, quando houver uma redução da renda devido a perda da capacidade laboral, fosse possível usar os recursos acumulados para manutenção de um padrão de vida similar ao que se tinha quando a capacidade laboral era plena.

Outro fator apurado por Gazzoni et al. (2013) é o elevado grau de endividamento das famílias sobretudo em razão da crescente expansão do crédito nos últimos anos. Nesse contexto, as famílias expandiram seu consumo, contraindo a poupança e, por conseguinte, reduziram-se os recursos disponíveis para alocação na previdência privada.

Também figura como obstáculo ao desenvolvimento desse regime a complexidade das decisões a serem tomadas ao aderir a um plano de benefícios: quanto contribuir; qual perfil de investimento escolher, conservador ou arrojado; qual o regime de tributação é mais adequado, regressivo ou progressivo.

Segundo o argumento da racionalidade limitada formulado por Simon (1955), os indivíduos não têm capacidade de processar todas as informações relevantes para a tomada de decisões em razão da complexidade dos elementos que as permeiam. Além disso, Samuelson e Richard (1988) sustentam que os tomadores de decisão, diante de alternativas as quais não compreendem muito bem, tendem a decidir por manter a situação atual, escolha conhecida por viés do *status quo*. Portanto, a complexidade das decisões a serem tomadas pelos potenciais participantes da previdência privada contribui para a manutenção do seu *status quo*, ou seja, para a decisão de continuar a não ter um plano de previdência.

Um importante mecanismo fornecido pela economia comportamental para elevar a adesão a planos de previdência complementar é a adesão automática, em que os trabalhadores são automaticamente inscritos em algum plano ao ser empregado, podendo requerer o cancelamento de sua inscrição a qualquer tempo. Nesse contexto, a adesão automática seria uma espécie de opção padrão, ou seja, aquela tacitamente escolhida em caso de omissão.

Tendo em vista a complexidade da decisão sobre aderir ou não a um plano de previdência, o viés do *status quo* sugere que os indivíduos tendem a seguir o caminho de menor resistência: não tomar decisão alguma. No entanto, com o mecanismo de adesão automática, essa omissão tende a elevar as adesões da mesma forma que a ausência da adesão automática tende a reduzi-las.

Benartzi e Tharler (2015) argumentam que a medida vem obtendo grandes êxitos no combate à procrastinação que retarda a adesão. Por sua vez, OCDE (2019) identificou que esse mecanismo contribuiu para elevar expressivamente tanto os níveis de participação dos trabalhadores em planos de previdência privada quanto os rendimentos de aposentadoria dos países que implementaram a medida.

No Brasil, adotou-se a adesão automática em relação à previdência complementar dos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União (Funpresp) desde a promulgação da Lei nº 13.183/2015. Entretanto, não existe tal obrigação em relação aos demais trabalhadores, o que acaba contribuindo para a baixa difusão do regime de previdência complementar no país.

Por fim, a existência de um desconto simplificado em alternativa às deduções legais do imposto de renda elimina completamente o incentivo fiscal à previdência privada quanto àqueles que entregam a declaração no modelo simplificado, pois todas as deduções legais são desconsideradas para fins de apuração do imposto devido. Ao longo deste trabalho, verificou-se que no máximo 12% do contingente da força de trabalho teria acesso ao incentivo fiscal, o que é mais um motivo para explicar a baixa adesão ao regime de previdência complementar no Brasil.

Por todo o exposto, são necessárias alterações no atual arranjo de incentivos fiscais. Para isso, deve-se levar em consideração a natureza de longo prazo dos contratos previdenciários, como bem assevera Gaudenzi (2006). Uma alteração abrupta do atual arranjo, ainda que necessária, acabaria por quebrar as expectativas dos atuais participantes, os quais haviam feito seu planejamento financeiro com antecedência. Assim, uma das diretrizes apresentadas pela OCDE (2018a) orienta que os países mantenham as regras tributárias estáveis, sem mudanças frequentes no arranjo de incentivos fiscais. Isso foi observado, por exemplo, com a instituição da tabela regressiva do imposto de renda como uma alternativa à tabela progressiva. Com isso, evitou-se a descontinuidade abrupta da regra tributária vigente à época.

OCDE (2018a) aconselha também que as normas tributárias sejam de fácil compreensão de modo a permitir às pessoas que tomem as melhores decisões para si.

Conforme já argumentado, a parcela da população de menor renda é pouco afetada pelos incentivos tributários para formação de uma poupança previdenciária. Seja porque sua decisão sobre poupar ou não decorre mais de sua disponibilidade orçamentária, eis que um gasto familiar elevado compromete a sua capacidade contributiva. Seja porque essa parcela da população já paga uma alíquota efetiva menor em um regime de tributação progressivo como o do imposto de renda, o que não tornaria a dedução fiscal tão expressiva a ponto de influenciar suas decisões.

Nesse caso, a OCDE (2018a) defende que incentivos não tributários, como o sistema de contrapartidas e os subsídios, são mais efetivos para alcançar essa parcela da população. Esses incentivos correspondem a pagamentos feitos pelo governo diretamente às contas individuais previdenciárias dos indivíduos elegíveis a esses benefícios, aumentando, assim, os recursos acumulados para o financiamento de suas complementações de aposentadoria.

Em um sistema de contrapartidas, o governo contribui com uma proporção, até determinado limite, daquilo que o participante aporta em um plano de previdência. Funciona como uma espécie de bônus oferecido pelo governo para induzir as pessoas à formação de uma poupança previdenciária.

Trata-se de um incentivo muito mais simples e fácil de entender, pois se resume a um mero percentual de contrapartida paga pelo governo sobre aquilo que foi pago pelo participante, quando comparado aos incentivos tributários, que possuem uma complexa estrutura de normas definindo limites e critérios de elegibilidade. OCDE (2018a) cita o exemplo da Austrália, em que há uma taxa de contrapartida de 50% direcionada à parcela de menor renda da população, e o exemplo da Nova Zelândia, em que há a mesma contrapartida de 50%, mas aplicável a qualquer um que tenha um plano de previdência.

Já o subsídio nominal fixo, trata-se de um valor definido que é pago diretamente pelo governo à conta individual do participante. Esse incentivo tende a atrair a população de menor renda, visto que esse subsídio representa uma parcela maior de seus rendimentos.

Segundo OCDE (2018a), todos os países que adotam esses incentivos não tributários mantiveram os incentivos fiscais de modo a alcançar todas as faixas de renda da população. Assim, os incentivos não tributários são usados para atrair a população de menor renda enquanto os fiscais são usados para alcançar aquela parcela da população com maiores rendimentos.

Dessa forma, entende-se necessária a revisão do atual arranjo de incentivos à promoção do regime de previdência complementar no Brasil por meio da instituição de incentivos não tributários para alcançar os trabalhadores de menor renda. No entanto, isso não significa romper com a atual sistemática, eis que prejudicaria a segurança jurídica dos atuais participantes e ainda afetaria negativamente a formação de uma poupança de longo prazo. Nesse caso, ambos os incentivos, tributários e não tributários, coexistiriam em harmonia em um sistema socialmente mais justo do ponto de vista distributivo.

Conclusão

Nesse trabalho, apresentou-se um panorama do mercado de previdência privada e como esse setor ainda é pouco difundido no Brasil. Na sequência, discorreu-se sobre a sistemática tributária de fomento ao setor, seus incentivos fiscais e as condições de elegibilidade. Em seguida, identificou-se que os incentivos seriam alcançáveis por uma minoria de 12% do contingente total da força de trabalho brasileira, sendo que esta minoria também seria o grupo de maior renda em relação aos demais trabalhadores. Ao fim, foram apresentadas as dificuldades ao crescimento desse regime de previdência no Brasil e algumas diretrizes da OCDE no sentido de contorná-las bem como tornar a previdência privada mais inclusiva, sobretudo com a adoção de incentivos não tributários à população de menor renda.

Referências bibliográficas

AFONSO, Jose Roberto (coord.); VALES, Paulo Roberto; GOMES, Livia Gouvêa; SIMÕES, Pedro Henrique; DAMASCENO, Juliana. **Previdência complementar e poupança doméstica: desafios gêmeos no Brasil**. ABRAPP: 2015, 68p.

AFONSO, Jose Roberto; VALES, Paulo Roberto. **Avaliação dos impactos fiscais e macroeconômicos de medidas tributárias propostas pela Abrapp para fomento à previdência complementar**. ABRAPP: 2017, 92p.

AFONSO, Jose Roberto; VALES, Paulo Roberto; CARVALHO, Eduardo Costa. **Estudo técnico para subsidiar a formulação de um plano de fomento do regime fechado de previdência complementar no Brasil**. ABRAPP: 2017, 55p.

ANTOLIN, Pablo; PONTON, Erika Lopez. The impact of tax incentives on retirement savings: a literature review. **Proceedings of OECD/IOPS Global Private Pensions Conference**, Beijing, November 2007, 61-86.

BENARTZI, Shlomo; THALER, Richard. Economia Comportamental e a Crise da Poupança para Aposentadoria. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). **Guia de economia comportamental e experimental**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otavio José Guerci; ARAÚJO, Cláudia Elizabeth Ashton de; BARBOSA, Eldimara Custódio Ribeiro; FERNANDES, Alexandre Zioli; SANTOS, Carolina Fernandes dos. **Perfil dos contribuintes para previdência privada**. Brasília: Ipea, 2017.

GAUDENZI, Patrícia Bressan Linhares. **O Perfil Jurídico do Imposto de Renda e a Tributação dos Planos de Previdência Complementar Privada**. Orientador: Roque Antonio Carrazza. 2006. 192 p. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – PUC-SP, São Paulo, 2006.

GAZZONI, Antônio Fernando; DANIELI, Cesar Luiz; GAZZONI, Guilherme Brum; CARVALHO, João Marcelo Barros Leal M. **Diagnóstico dos principais fatores que dificultam o crescimento do regime de previdência complementar**. Brasília: MPS, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Mercado de trabalho conjuntural: divulgação mensal, dezembro de 2018. Rio de Janeiro, 2019.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: notas técnicas**. Rio de Janeiro, 2020. Versão 1.7.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. Tomo IV – Previdência Complementar. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.

OCDE. **Financial Incentives and Retirement Savings**. Paris: OECD Publishing, 2018.

_____. **Pensions Outlook**. 2018.

_____. **Inclusiveness and Finance**. 2019.

PÓVOAS, Manuel Sebastião Soares. **Previdência Privada. Filosofia, Fundamentos Técnicos, Conceituação Jurídica**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PREVIC. **Relato Integrado 2019**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.previc.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relato-integrado/relato-integrado-previc-2019.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

REIS, Adacir. **Curso básico de previdência complementar**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SAMUELSON, William; ZECKHAUSER, Richard J. Status quo Bias in Decision Making. **Journal of Risk and Uncertainty**, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1988.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Gasto Tributário: Conceito e Critérios de Classificação**. Brasília, 2019.

_____. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Grandes números IRPF: ano-calendário 2018, exercício 2019**. Brasília, 2020.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118. 1955.

SUSEP. Assessoria de Estudos e Relações Institucionais. **8º Relatório de análise e acompanhamento dos mercados supervisionados da Susep**. Rio de Janeiro, 2020.

(Curriculum resumido do autor):

Graduado em Engenharia de Computação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). De 2016 a 2017, foi Auditor Fiscal do Município de Goiânia. De 2017 a 2018, exerceu o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) na Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Desde 2019, é Coordenador de Acompanhamento de Previdência Complementar de Estatais na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) do Ministério da Economia.

Thomaz Milani Rodrigues Muroi Silva

(61) 99967-6999

thomaz.silva@planejamento.gov.br