**Aspectos fiscais do Plano Gerador de Benefícios Livre - PGBL**

*Cássio Sobocinski Castro*

1. **Resumo**

O presente trabalho objetiva a analisar a estrutura tributária aplicada aos planos de previdência privada aberta, mais especificamente aos Planos Geradores de Benefícios Livres - PGBL, procurando identificar se os benefícios aplicados a esses planos podem impactar a arrecadação do imposto de renda sem contribuir, no entanto, para o desenvolvimento desse sistema previdenciário. O presente trabalho se divide em dez partes. A primeira é o presente resumo. A segunda parte apresenta aspectos introdutórios dos planos de previdência privada. A terceira seção explica o que é um PGBL e como foi instituído, ao passo que a quarta parte trata dos benefícios tributários aplicados a tais planos. A quinta parte do trabalho especifica o que é o regime de tributação regressivo e a sexta apresenta algumas estatísticas. A sétima seção discute a possibilidade de se enquadrar eventuais perdas de arrecadação como renúncia de receitas, ao passo que a oitava parte apresenta as dificuldades para mensuração dessa perda. A penúltima seção é a conclusão e a última as referências bibliográficas utilizadas.

1. **Introdução**

Nos últimos anos a temática da previdência ganhou destaque nos debates nacionais, principalmente devido aos expressivos déficits apresentados pelos regimes previdenciários, aliados ainda a uma das maiores crises econômicas que o país já enfrentou. Diante do cenário que se projeta, apontando para possível insustentabilidade da previdência, é mais que necessário que se realizem estudos e avaliações a fim de se obter um completo diagnóstico da situação, permitindo construir um arcabouço ferramental que sirva de base para a tomada de decisões por parte de governantes e técnicos.

O Banco Mundial divulgou, ainda em 1994, um estudo intitulado *Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth* (Evitando a crise da velhice: políticas para proteger os idosos e promover o crescimento), em que estabeleceu os três pilares que deveriam compor o sistema previdenciário: o pilar I seria a previdência básica obrigatória; o pilar II, a previdência complementar obrigatória; e o pilar III a previdência complementar facultativa. O objeto de estudo deste trabalho será exatamente esse último pilar.

O pilar da previdência complementar facultativa apresenta a função de complementar a renda do trabalhador inativo, por meio de contribuições não obrigatórias durante sua vida laboral, capitalizadas em contas individuais. Possui a vantagem de, a princípio, atender tanto os trabalhadores do mercado formal quanto do informal, além de aumentar a poupança interna do país, gerando benefícios à economia nacional.

No Brasil, o terceiro pilar é representado pela chamada previdência complementar aberta, sendo comercializado por entidades abertas de previdência complementar e por seguradoras. Dentre os diversos planos disponíveis aos trabalhadores, destacam-se o Plano Gerador de Benefícios Livre (PGBL) e o Vida Gerador de Benefícios Livre (VGBL). Segundo a Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão fiscalizador do mercado de previdência aberta, o PGBL é classificado como um plano de previdência complementar, ao passo que o VGBL é considerado como um seguro de pessoas. Em comum, ambos são planos que após um período de acumulação (chamado período de diferimento) proporcionam aos investidores uma renda mensal, que pode ser vitalícia, por período determinado ou até mesmo um pagamento único.

No caso dos desses dois tipos de plano, o imposto de renda (IR) incide apenas no momento de resgate ou recebimento da renda. No PGBL o imposto incide sobre o valor total resgatado (ou recebido a título de renda), sendo que na fase de acumulação é permitido ao participante que opta pelo modelo completo de ajuste do IR a dedução das contribuições do exercício até o limite de 12% de sua renda bruta anual. No caso do VGBL, o imposto incide apenas sobre o rendimento, não sendo possível deduzir os valores vertidos ao plano durante a fase de diferimento para fins de apuração do IR.

Existem atualmente duas modalidades de tributação para os planos previdenciários: a progressiva e a regressiva. No caso da primeira, o tributo incide segundo a já conhecida tabela progressiva do imposto de renda, sendo isento de IR até a faixa de R$ 22.847,76 anuais e chegando à alíquota de 27,5% para valores acima de R$ 55.976,16 (valores relativos ao ano-calendário de 2016, segundo site da Receita Federal do Brasil - RFB). Já na tabela regressiva, o imposto de renda será recolhido na fonte e de forma definitiva, sujeitando-se à alíquota de 35% para recursos com prazo de acumulação inferior ou igual a dois anos até chegar à alíquota de 10% para recursos com prazo de acumulação superior a dez anos.

**3. Plano Gerador de Benefícios Livre - PGBL**

A integração da previdência privada ao sistema de seguridade social ocorreu, no Brasil, após a Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, que trouxe para o texto da Constituição Federal de 1998 (CF/88) nova redação de seu art. 202, tratando expressamente da previdência privada: “art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizada de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar”.

FIALDINI (2007, p. 49), citando Mauro Antônio de Paiva, defende que após a EC nº 20/98, o conceito de seguridade social deve considerar a soma de saúde, previdência social, previdência privada e assistência social. Destaca-se, portanto, a importância atribuída à previdência privada pelo legislador reformista, trazendo-a para o seio do conceito de seguridade social, de forma a auxiliar e complementar o regime público de previdência social.

A Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, trouxe a regulamentação do art. 202 da CF/88, dispondo tanto das entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) quanto das abertas (EAPC). Em relação a estas, o art. 36 dessa lei determinou que deverão ser constituídas unicamente sob forma de sociedades anônimas, permitindo, no entanto, a atuação de sociedades seguradoras autorizadas a operar exclusivamente no ramo vida. Ademais, tais entidades abertas (ou seguradoras) têm o objetivo de instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.

Ainda segundo a LC 109/01, os planos de benefícios instituídos por EAPC’s poderão ser individuais, quando acessíveis a quaisquer pessoas físicas ou coletivos, quando tenham o objetivo de garantir benefícios previdenciários a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante. No Brasil, as EAPC’s (aqui incluídas as seguradoras autorizadas a operar planos de previdência complementar aberta) se sujeitam à regulação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e são fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), que também regulamenta as normas do CNSP.

Atualmente, predominam no mercado de previdência complementar aberta dois planos, quais sejam, o Plano Gerador de Benefícios Livre (PGBL) e o Vida Gerador de Benefícios Livre (VGBL). Apesar de se assemelharem em diversos pontos, formalmente o VGBL não é um plano de previdência complementar, mas sim um seguro de pessoas, não lhe sendo dispensado o mesmo tratamento tributário que o dado ao PGBL. Apesar de representar a maior fatia dos planos comercializados no Brasil, não se enquadra no escopo desta pesquisa, uma vez que não é dedutível da base de cálculo do IR (como no caso do PGBL, a ser explanado posteriormente), sendo que esse imposto incide somente sobre os rendimentos. Dessa forma, o foco de análise se recairá sobre os planos PGBL.

Segundo a Resolução CNSP nº 349, de 25 de setembro de 2017, PGBL é o plano em que, durante o período de diferimento, a remuneração da Provisão de Benefícios a Conceder for baseada na rentabilidade da(s) carteira(s) de investimentos de FIE(s), no(s) qual(is) esteja(m) aplicada(s) a totalidade dos respectivos recursos, sem garantia de remuneração mínima e de atualização de valores e sempre estruturado na modalidade de contribuição variável.

Para melhor entendimento, a Susep define Provisão Matemática de Benefícios a Conceder como os compromissos da EAPC para com os seus participantes dos respectivos planos, relativamente aos benefícios a conceder por rendas e pecúlios sob o regime financeiro de capitalização. Por sua vez, FIE, segundo a supracitada Resolução, é “o fundo de investimento especialmente constituído ou o fundo de investimento em quotas de fundos de investimento especialmente constituídos, cujos únicos quotistas sejam, direta ou indiretamente, sociedades seguradoras e entidades abertas de previdência complementar ou, no caso de fundo com patrimônio segregado, segurados e participantes de planos VGBL - Vida Gerador de Benefício Livre ou PGBL - Plano Gerador de Benefício Livre”.

**4. Benefícios Tributários aplicados ao PGBL**

Consoante FIALDINI (2007, p. 165), as contribuições destinadas ao custeio de planos de benefícios previdenciários administrados por entidade de previdência complementar passaram a se sujeitar, a partir de janeiro de 1995, com a Lei nº 9.250/95, a um regime de tributação diferenciado. Trata-se do diferimento tributário, isto é, a possibilidade de dedução das contribuições efetuadas pelo participante da base de cálculo do imposto de renda devido pela pessoa física. Cabe ressaltar que em um primeiro momento, não havia limite para tais deduções.

A Lei Complementar nº 109/01, em seu art. 69, reforçou tal diferimento, ao determinar que “as contribuições vertidas para as entidades de previdência complementar, destinadas ao custeio dos planos de benefícios de natureza previdenciária, são dedutíveis para fins de incidência de imposto sobre a renda, nos limites e nas condições fixadas em lei”, determinando, ainda, que sobre essas contribuições não incidem tributação e contribuições de qualquer natureza.

CASTRO (2017, p. 5) destaca que antes da Lei nº 9.250/95 as contribuições realizadas pelos participantes integravam a base de cálculo do imposto de renda, não sendo permitida qualquer dedução, mas que, para evitar a bitributação, o participante poderia descontar o valor de suas contribuições do valor recebido a título de resgate ou de benefícios, tal qual acontece com os planos VGBL atualmente.

Cumpre destacar, no entanto, que a Lei nº 9.532/97 limitou as deduções relativas às contribuições para entidades de previdência privada a 12% do total dos rendimentos computados na determinação da base de cálculo do imposto de renda devido na declaração de rendimentos. Tal limite deve ser contabilizado em conjunto às contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI), outra modalidade de previdência.

A priori, o benefício do diferimento tributário não impacta negativamente a arrecadação do imposto de renda, posto que é uma mera postergação do tributo devido. Pelo contrário, pode gerar uma arrecadação a maior ao fisco caso o participante contribua valor superior a 12% de seus rendimentos totais, pois terá dedução limitada a esse percentual, mas pagará imposto sobre o valor total quando do resgate ou transformação em renda, abrindo margem até para questionamentos em relação a um possível caso de bitributação.

A mesma Lei nº 9.532/97 trouxe uma condicionante para a realização das deduções supracitadas: a de que o participante também recolha contribuições para o regime geral de previdência social (RGPS), ou para o regime próprio de previdência social (RPPS), observada a contribuição mínima.

CASTRO (2017, p. 7), citando Gaudenzi (2008, p. 167-169) e Fialdini (2007, p. 167), questiona tal condicionante, uma vez que o art. 202 da CF/88 prevê a total autonomia da previdência privada em relação à previdência social. Defende, ainda, existir uma bitributação caso o participante não possa deduzir as contribuições da base de cálculo do IR, posto que os valores utilizados para realizar as contribuições já foram tributadas no momento da disponibilização econômica e/ou dos proventos dos quais originaram.

Convém destacar, como o fez Fialdini (2007, p. 166), que desde 1º de janeiro de 2001 é possível deduzir da base de cálculo do IRPF as contribuições para planos de previdência complementar de terceiros, desde que estes sejam considerados dependentes, para fins fiscais, do contribuinte.

Existem ainda outros benefícios relacionados aos planos de previdência complementar e, em particular, aos PGBL’s. Por exemplo, o art. 6º da Lei nº 7.713/88 determina que “ficam isentos do imposto de renda os seguintes rendimentos percebidos por pessoas físicas: (...) VIII – as contribuições pagas pelos empregadores relativas a programas de previdência privada em favor de seus empregados e dirigentes”. No entanto, quando do recebimento via resgate ou renda, tais valores estarão sujeitos à incidência do imposto.

Ainda, a Lei nº 9.249/1995 determina que, para efeitos de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), são vedadas as deduções: i) de qualquer provisão, exceto as provisões técnicas das companhias de seguro e de capitalização, bem como das entidades de previdência privada, cuja constituição é exigida pela legislação especial a elas aplicável; e ii) das contribuições não compulsórias, exceto as destinadas a custear seguros e planos de saúde, e benefícios complementares assemelhados aos da previdência social, instituídos em favor dos empregados e dirigentes da pessoa jurídica. Em relação a essa segunda exceção, CASTRO (2017, p. 8) ressalta que a Lei nº 9.532/1997 limitou a dedução mencionada, em cada período de apuração, às contribuições realizadas pela instituidora ou patrocinadora que correspondam até 20% do total dos salários dos empregados e da remuneração de seus dirigentes e, caso essas contribuições sejam maiores que esse percentual, a diferença deve ser adicionada ao lucro líquido do exercício para fins de apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL.

Um último benefício tributário é a não tributação dos rendimentos das aplicações no mercado de capitais ou imobiliário realizadas pela EAPC durante o período de acumulação do contrato, tributação essa que se aplica a fundos de investimento não previdenciários e conhecida pelo jargão “come-cotas”.

**5. Tabela Regressiva do IRPF aplicada ao PGBL.**

Se em um primeiro momento o benefício do diferimento tributário parecia não impactar a arrecadação do Imposto de Renda, o mesmo não ocorre a partir da conversão em lei da Medida Provisória (MP) nº 204, de 2004 - gerando a Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004, que trouxe a possibilidade de se permitir aos participantes de planos de previdência aberta a opção de tributação dos benefícios ou dos resgates de valores acumulados por uma tabela regressiva de alíquotas para cálculo do imposto de renda, desde que esses planos sejam estruturados nas modalidades de contribuição definida ou contribuição variável (conforme visto anteriormente, os planos PGBL devem ser obrigatoriamente estruturados na modalidade contribuição variável).

Dessa forma, para recursos com prazo de acumulação inferior ou igual a dois anos a alíquota é de 35%, sendo reduzida de acordo com o tempo de acumulação dos recursos até chegar ao valor de 10% para acumulações iguais ou superiores a dez anos, conforme pode ser visto na tabela.

|  |
| --- |
| **Tabela 1 – Alíquotas de IR da tabela regressiva** |
| **Prazo de Acumulação – P** | **Alíquota do Imposto** |
| P ≤ 2 anos | 35% |
| 2 < P ≤ 4 anos | 30% |
| 4 < P ≤ 6 anos | 25% |
| 6 < P ≤ 8 anos | 20% |
| 8 < P ≤ 10 anos | 15% |
| P > 10 anos | 10% |

A exposição de motivos que acompanhou essa Medida Provisória nº 204/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.053/2004, defende que essa mudança no regime de tributação tem a intenção de incentivar a manutenção dos recursos aportados aos planos por períodos mais longos. Assim, para estar sujeito à menor alíquota, o participante terá o incentivo de não resgatar suas contribuições.

A lei permitiu, inclusive, que participantes de planos que ingressaram antes de 1º de janeiro de 2005 optassem pelo regime de tributação regressivo, desde que seus planos fossem estruturados na modalidade de contribuição definida ou variável. Porém, para esses optantes, os prazos de acumulação para fins de determinação da alíquota seriam contados a partir de 1º de janeiro de 2005.

Por fim, ressalta-se que essa mesma lei ainda determina, no § 2º do art. 1º, que o imposto de renda retido na fonte, para fins de apuração a tabela regressiva, será definitivo, isto é, não será passível de ajuste na declaração anual.

**6. Estatísticas dos planos PGBL**

Nos últimos anos, houve um aumento considerável no número de participantes nos planos PGBL. Segundo dados da Susep, em abril de 2019 tal número chegou a cerca de 5,6 milhões de participantes, ante o valor de 2,6 milhões em janeiro de 2005, conforme o Gráfico 1. Ademais, em relação ao número de beneficiários (que pode ser terceiro indicado na apólice, em caso de morte do participante, ou o próprio participante, caso o evento gerador seja a sobrevivência ou invalidez), houve pequeno aumento absoluto, mas continuou irrisório frente à quantidade de participantes. Essa diferença se dá, primordialmente, pela não obrigatoriedade de conversão do benefício em renda, isto é, é possível realizar resgates parciais ou totais a qualquer momento, observando apenas a pequena carência (em geral 60 dias) e, conforme ressaltado anteriormente, a incidência do imposto de renda.

Por outro lado, a vigência da tabela regressiva para os planos de previdência privada aberta não impactou significativamente o valor das contribuições vertidas a planos do tipo PGBL nos anos seguintes à sua instituição. Conforme dados da Susep, evidenciados no Gráfico 2, não houve movimentos bruscos nos valores de contribuição e nem nos de resgates, sejam parciais ou totais. Dada a estrutura tributária, poderia se esperar um aumento expressivo de contribuições em 2005, o que não ocorreu. Em relação aos resgates, seria esperado um aumento desses a partir de 2015, ano em que as primeiras contribuições passariam a se sujeitar a menor imposto de renda, porém o que se visualiza é um aumento praticamente linear desde 2012 e mais suave em 2017 e 2018.

No que diz respeito ao patrimônio acumulado nas provisões totais dos fundos de previdência aberta, é possível notar, no Gráfico 3, que houve aumento expressivo do valor acumulado no caso do PGBL, passando de cerca de R$ 21 bilhões em 2005 a R$ 145 bilhões no ano de 2018. No entanto, tal aumento foi bem menor que o observado no caso dos planos VGBL, em que não é possível realizar o diferimento tributário. Conforme explanado anteriormente, as razões para tal diferença não serão estudadas no presente trabalho, uma vez que se limita a analisar a desoneração fiscal aplicada somente aos planos PGBL. No entanto, a comparação entre as duas modalidades é pertinente para ilustrar que o benefício tributário do diferimento e a adoção da tabela regressiva não impulsionaram as contribuições a planos PGBL, apesar do aumento do número de participantes.

Seria importante analisar os dados dos planos por modalidade de tributação (progressiva ou regressiva). No entanto, não existe essa segregação nos dados apresentados pela Susep em seu sítio. Quando solicitado via Lei de Acesso à Informação, esta Superintendência alegou que tais informações não existem.

Ainda assim, os dados permitem conjecturar limites aos potenciais efeitos da tributação regressiva. Caso a participação dos planos em que houve a opção pela tabela regressiva seja muito maior do que a alternativa de tabela progressiva, então os dados agregados refletiriam essencialmente a dinâmica de planos PGBL com a opção de tabela regressiva na tributação. Nessa situação, constatada a falta de indícios de mudanças acentuadas na evolução dessas estatísticas agregadas, pode-se concluir, razoavelmente, que especificamente os planos contratados com tributação regressiva também não sofreram uma aceleração de contratações.

Por outro lado, caso a participação dos planos de tributação regressiva seja muito pequena, a ponto de não transparecer nas estatísticas agregadas, então mesmo que haja efeitos significantes da introdução da modalidade vantajosa de tributação, economicamente sua significância seria mínima, dentro do universo de planos de previdência complementar aberta. Ou seja, nesse segundo caso, ainda que exista algum efeito sobre planos PGBL, como poucos optariam por essa modalidade de tributação, o efeito agregado é baixo. Portanto, ou os efeitos da tributação regressiva são pequenos ou se aplicam a uma parcela pouco significante do mercado, suscitando dúvidas quanto à efetividade dessa política, a qual deveria ser contrastada ao seu custo.

**7. Aspecto fiscal do diferimento tributário e da tabela regressiva**

Pela ótica de análise das finanças públicas, é importante destacar, novamente, trecho da exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 204, de 2004, convertida na supracitada lei, que justificou:

*11. Com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe ressaltar que a revogação da MP nº 2.222, de 2001, implicará em perda de receita estimada em R$ 450 milhões por ano, a qual será compensada pelo aumento de arrecadação resultante da composição do crescimento econômico e de mudanças na legislação já implementadas.*

*11.1 Quanto às demais medidas, em especial aquelas referentes ao novo regime de tributação para produtos de cunho previdenciário, não há qualquer perda de receita no curto prazo, a qual poderá ocorrer apenas no médio e longo prazos. Contudo essa potencial perda é de difícil mensuração, pois depende das decisões a serem tomadas individualmente pelos participantes. Não obstante isto, se o alongamento do prazo de fato ocorrer, tais perdas serão mais do que compensadas pelos benefícios que esse processo irá gerar para economia nacional.*

A citada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que determina:

*Art. 14 A concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado; (...)*

No que diz respeito à adoção do regime regressivo, uma análise superficial poderia indicar que a exposição de motivos buscou atender ao expresso na LRF. No entanto, não apresentou a estimativa de impacto no exercício de vigência e nos dois subsequentes, nem demonstrou que a renúncia foi considerada na estimativa de receitas e das metas de resultados fiscais, tampouco apresentou medidas de compensação.

O celeuma, entretanto, não é tão simples de se esclarecer. Isso porque a Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2005, vigente quando da conversão da MP 204/04 na Lei nº 11.053/04, reitera que projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editado se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

No entanto, o art. 95 dessa mesma LDO de 2005 define que são considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária para fins de aplicação da LRF os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Essa mesma definição consta até nas LDO’s mais atuais e traz um conceito que se assemelha ao de Gasto Tributário. Segundo o Relatório Fiscal do Tesouro Nacional do ano de 2017, Gasto Tributário (GT) é definido como um gasto público indireto, substituto da despesa pública, realizado por meio da concessão de benefícios fiscais, que reduzem o potencial de arrecadação e buscam atingir determinado interesse público – compensatório ou incentivador -, de natureza social ou econômica.

A Receita Federal do Brasil (RFB), em documento intitulado “Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação”, publicado no mês de maio de 2019, trata do significado do termo, tentando estabelecer algumas diretrizes para o correto enquadramento de desonerações fiscais ao conceito de Gasto Tributário. A definição se aproxima bastante da trazida pela LDO de 2005: “Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”.

A chave para a caracterização de determinada desoneração fiscal como gasto tributário é o conceito de sistema tributário de referência (STR). Segundo a RFB (2019, p. 8), cada país possui um modelo específico de sistema tributário de referência e que o Brasil adotou o enfoque legal, com um sistema tributário de referência baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada.

Ainda segundo o referido documento, o sistema tributário brasileiro, no que toca a tributação da renda, está estruturado como um sistema misto. Para determinados tipos de renda apresenta uma tributação do tipo global, que agrega diferentes tipos de renda sob uma mesma tributação pessoal e progressiva, e para outros, estipula um tratamento específico e separado, do tipo tributação cedular. Mais ainda, em determinados casos exibe características da tributação do tipo dual sobre a renda, diferenciando a imposição sobre as rendas do trabalho e do capital.

Nesse sentido, no que se refere à maioria dos tipos de renda obtida por pessoas físicas no país, a regra é a progressividade do imposto de renda, isto é, devem ser usadas alíquotas crescentes para cada faixa de rendimento obtido pela pessoa, uma vez que a Constituição Federal de 1988 determinou que o IR deve ser graduado conforme a capacidade econômica dos contribuintes.

Para analisar se o que chamamos de benefícios tributários dos planos PGBL até o momento se enquadram na definição de gastos tributários, de modo a estarem abrangidos pelas disposições da LRF e devendo obedecer às regras por ela estatuídas, principalmente em relação à estimativa de renúncia de receita, é imperativo que se verifique se tais benefícios se desviam do chamado sistema tributário de referência.

A Nota Técnica nº 17 da Instituição Fiscal Independente (IFI) pontua que a verificação do enquadramento como gasto tributário de cada desoneração tributária presente na legislação de cada imposto é muito complexa, pois requer analisar, um a um, os inúmeros dispositivos para saber se conformam algum elemento essencial do tributo ou não. Alguns deles podem ser facilmente enquadrados, mas outros suscitam controvérsia. (Pellegrini, 2018, p. 2)

Desse modo, no tocante ao impacto no IRPF dos participantes, cumpre observar: i) o diferimento da tributação atende ao STR? e ii) a adoção da tabela regressiva constitui um desvio do STR?

Em relação ao primeiro ponto, o diferimento da tributação, não existem dúvidas que tal benefício atende ao sistema tributário de referência, uma vez que a RFB (2019, p.14) explicita o caso:

*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.*

No que se refere à adoção da tabela regressiva, a chave para a definição se há ou não um desvio do sistema tributário de referência é a previsão trazida pela Lei nº 11.053/04 de que o imposto de renda aplicado quando do resgate ou conversão em renda pela tabela regressiva será definitivo. Isso porque enquadra a tributação pelo regime regressivo no tipo cedular. Conforme explicado novamente pela RFB, o tratamento cedular do imposto de renda consiste em agrupar certos tipos de rendimentos em diferentes categorias e dispensar um tratamento impositivo próprio e separado para cada categoria, não havendo compensação entre ganhos e perdas provenientes dos diferentes tipos de renda.

Não há referência específica ao regime de tributação regressiva dos planos de previdência no documento da RFB, mas é possível fazer um paralelo com o entendimento dado aos juros e demais rendimentos decorrentes de aplicações de renda fixa e ao ganho de capital. Este se sujeita a uma alíquota geral de 15%, ao passo que aqueles são tributados por alíquotas escalonadas decrescentes, variando de 22,5% para aplicações com prazo até 180 dias e chegando a 15% para prazos superiores a 720 dias. Em ambos os casos, as estruturas cedulares do imposto de renda são consideradas partes integrantes do sistema tributário de referência, não se constituindo gasto tributário.

Dessa forma, a adoção da tabela regressiva parece não constituir um desvio ao sistema tributário de referência, fazendo com que não seja considerado um gasto tributário e, portanto, não precisaria atender ao art. 14 da LRF quando do seu estabelecimento, principalmente no que se refere à estimativa de impactos orçamentário e financeiros no ano de sua instituição e nos dois seguintes e a necessidade de se adotar medidas compensatórias. Mais do que isso, o impacto dessa desoneração fiscal escapa do controle dos órgãos de fiscalização, posto que não é entendido como renúncia de receita.

Entretanto, essa análise carece de maior cuidado. Foram observadas definições do que pertence ou não ao sistema tributário de referência de forma isolada. Nesse sentido, tanto o diferimento quanto a tabela regressiva foram considerados como não sendo gasto tributário. Mas a situação é um pouco mais complexa quando se observa os dois institutos de forma conjugada.

Os valores aportados aos planos PGBL serão deduzidos da base de cálculo do imposto pela tabela progressiva e tributados, no resgate ou conversão em renda, pela tabela regressiva. Isto é, eles transitam por entre as modalidades de tributação. Mais do que isso, eles transitam entre uma tributação do tipo global e uma tributação do tipo cedular. Porém, a própria definição da RFB do que é um tratamento cedular do imposto de renda, trazido anteriormente, especifica que não existe compensação entre ganhos e perdas provenientes dos diferentes tipos de renda.

Ora, é bastante factível que determinada pessoa física possuidora de altos rendimentos tributáveis, sujeito, portanto, à alíquota máxima de 27,5%, venha a adquirir um PGBL, investindo 12% desses rendimentos, excluindo esse montante da base de cálculo sujeita à alíquota mais gravosa. Além disso, se mantiver esse plano por 10 anos, pagará apenas 10% sobre o total (valor aportado mais juros). Assim, terá diminuído a alíquota incidente sobre o valor aportado de 27,5% para 10%. Do ponto de vista fiscal, terá existido uma perda.

O que se defende é que a ocorrência simultânea dos dois benefícios acaba por desviar do sistema tributário de referência. Diferente seria se os valores aportados continuassem sujeitos à alíquota da tabela progressiva, sendo aplicado apenas o diferimento do pagamento do imposto, e os valores recebidos a título de juros fossem tributados pela tabela regressiva. Não haveria, portanto, contaminação de um regime com o outro. Não sendo esse o caso, existem indícios de que se trata realmente de um caso de gasto tributário.

Ora, a própria exposição de motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 204/04 tratou de justificar que, para fins de cumprimento da LRF, não haveria perda de receitas no curto prazo e que poderia haver no médio e longo prazos, mas que eram de difícil mensuração. Por que motivo se daria tal justificativa se o legislador não considerasse ser essa uma renúncia de receitas – ainda que contrária ao disposto pela RFB?

**8. As tentativas de mensuração e a falta de informação**

Passados quase quinze anos desde a conversão da medida provisória em lei, não se vislumbrou nenhuma análise que pudesse mensurar os impactos da adoção da tabela regressiva ou ao menos criar uma estimativa desses impactos, principalmente no que se refere à possibilidade de haver uma renúncia fiscal. Ainda que não possa ser considerado um gasto tributário, trata-se de uma desoneração fiscal com intuito de aumentar o prazo de poupança previdenciária, motivo pelo qual seria interessante mensurar o custo dessa política.

Pellegrini (2018, p. 2) ressalta que, além da dificuldade em se avaliar se determinada desoneração é gasto tributário ou não, outra dificuldade é mensurar esse gasto, pois não se trata de um dado efetivo, mas sim de uma estimativa do quanto se perdeu de arrecadação com a existência da desoneração.

Visando tentar estabelecer uma estimativa do impacto no decorrer dos últimos anos, solicitou-se dados referentes aos planos PGBL à RFB e à Susep, relacionados a suas respectivas competências.

No caso da RFB, foram solicitadas informações acerca da tributação do IR de planos de previdência privada aberta para os anos entre 1996 e 2018, questionando a quantidade de participantes que deduziu a quantia vertida ao PGBL da sua base tributável de imposto de renda, bem como os valores que se deixou de arrecadar em cada ano com esse diferimento e quanto foi arrecadado com a tributação quando do resgate dos planos.

A RFB respondeu a solicitação por meio da Nota SIC Cetad/Copan nº 183, de 19 de julho de 2019. Nela, informou que não foi possível separar os dados de acordo com o pedido feito devido à forma como os dados são obtidos na DIRPF (Declaração de Ajuste Anual da Pessoa Física) e nos sistemas informatizados de controle federal. Apesar de apresentar três tabelas com dados relativos à tributação, sua utilização no presente trabalho restou prejudicada.

Em primeiro lugar, informações relativas à quantidade de declarações que se utilizaram do benefício tributário do diferimento de até 12% da base tributável e o seu montante estão agrupadas considerando previdência privada, FAPI e Funpresp (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público). Todas essas modalidades possuem o direito ao diferimento, no entanto estamos interessados somente em planos PGBL, que podem ser resgatados parcial ou totalmente a qualquer tempo. Além disso, a informação contém dados de previdência complementar fechada, o que inviabiliza qualquer tentativa de segregação dos dados.

A RFB conseguiu separar informações de previdência privada, FAPI e Funpresp apenas para informações acerca de declarações que não utilizaram o diferimento tributário, mas ainda assim agregando planos de previdência abertos e planos fechados. Por fim, foi apresentada a arrecadação dos fundos de previdência privada nas modalidades progressiva e regressiva, porém agregando PGBL e VGBL. A nota técnica diz se tratar de todos os fundos de previdência, havendo a dúvida se está considerando também a previdência privada fechada.

À Susep foram solicitadas informações relativas à opção dos participantes pela tributação progressiva ou regressiva dos planos PGBL, além de dados de quanto tempo, em média, os participantes mantiveram seus aportes nos planos. No entanto, a referida superintendência se limitou a responder que os dados públicos que a Susep dispõe são os que podem ser acessados em seu sítio eletrônico e que, por não possuírem as informações, não puderam responder à solicitação.

Essa dificuldade em se obter dados que permitam a mensuração do impacto da desoneração fiscal ora em estudo demonstra que não há efetivo controle sobre as consequências de tais benefícios tributários, vez que qualquer tentativa de avaliação da efetividade da medida tomada deve partir do custo da política adotada.

Para além disso, conforme defendido pelo trecho citado da exposição de motivos e servindo como uma forma de atestar a eficácia da política estabelecida, seria interessante verificar se a adoção da tabela regressiva do imposto realmente promoveu um alongamento dos prazos dos valores vertidos aos planos de previdência.

No entanto, há indícios de que tal alongamento, se ocorreu de fato, foi pouco efetivo. VIANNA JUNIOR (2015, P. 31) desenvolveu um índice de alongamento através da observação dos retornos mensais dos fundos de investimento que recebem recursos de planos de previdência aberta. Concluiu que:

*O índice desenvolvido, aplicado à amostra dos fundos classificados pela Anbima como Previdência Renda Fixa, Previdência Balanceados e Previdência Data Alvo, confirmou resultados obtidos anteriormente por LIMA (2006), CASTRO (2010) e AMARAL (2013), que apontam uma forte concentração desses fundos em ativos atrelados às taxas de juros de curtíssimo prazo. A miopia observada frustra os desejos do Governo em desenvolver um mercado de títulos de longo prazo com os recursos da poupança previdenciária, os quais contam com diversos incentivos fiscais, e é aparentemente paradoxal com os objetivos de longo prazo de que se reveste a previdência e da possibilidade de exploração dos prêmios de liquidez disponíveis.* (VIANNA JUNIOR, 2015)

Visando verificar qual a situação em relação ao prazo dos investimentos, foram utilizados dados retirados da plataforma ComDinheiro. O alvo da pesquisa foram fundos de investimento que recebem exclusivamente recursos provenientes de planos de previdência abertos. A composição das carteiras desses fundos é formada, majoritariamente, por títulos públicos, conforme se pode observar na tabela a seguir.

|  |
| --- |
| **Tabela 2 – Composição dos fundos de investimento que recebem recursos exclusivamente de planos de previdência privada aberta** |
| **Ativo** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **jul/19** |
| Títulos Públicos | 61,51% | 77,39% | 82,06% | 82,87% | 77,99% |
| Depósitos a Prazo | 16,47% | 11,29% | 6,56% | 6,23% | 6,24% |
| Op. Compromissadas | 16,39% | 7,55% | 7,28% | 5,91% | 9,11% |
| Ações | 0,79% | 0,69% | 0,88% | 1,20% | 1,50% |
| Outros | 4,83% | 3,07% | 3,22% | 3,79% | 5,16% |
| Fonte: ComDinheiro |   |   |   |   |   |

Nesse sentido, atualmente cerca de 78% das carteiras desses fundos está investida em títulos públicos. Impende ressaltar que tais valores não segregam o tipo de plano, abrangem planos VGBL, PGBL e outros de previdência complementar aberta. A abertura desses títulos públicos mostra, no Gráfico 4, que, dos valores vertidos a esses fundos, a grande maioria está investido em LFT, isto é, atrelados à Selic, título conhecido pela alta liquidez e por se caracterizar como típico de investimentos de curto prazo.

Uma outra análise que pode ser feita leva em consideração o prazo de vencimento dos títulos públicos que compõem as carteiras desses fundos de investimentos. A ideia é que, ao menos em teoria, a previdência seja um investimento de longo prazo e, portanto, precisa investir em títulos de longo prazo. No entanto, não é esse o cenário que se observa. Cerca de 76% desses títulos públicos possui prazo de vencimento de até 5 anos, uma verdadeira miopia frente aos objetivos de longo prazo desejáveis para planos previdenciários.

Assim, os dados apresentados sobre fundos de investimento que recebem recursos exclusivamente de planos de previdência privada aberta corroboram com os resultados apresentados por VIANNA JÚNIOR, sendo plausível presumir que, se a adoção do regime regressivo de tributação teve efeito no alongamento das carteiras, a composição atual ainda está muito aquém do desejado.

**9. Conclusão**

Os planos de previdência complementar abertos, em especial o PGBL, possuem diversos incentivos fiscais que visam a incentivar a população a realizar uma poupança de mais longo prazo. No entanto, é necessário avaliar o custo de tais incentivos e a real efetividade dessa política.

Observando o caso do beneficício do diferimento tributário em conjunto com a adoção de uma tabela regressiva do imposto de renda aplicados aos planos PGBL, este trabalho argumentou que, apesar do atual entendimento da RFB sobre não se considerar tal diferimento como gasto tributário, pesa contrariamente o fato de que ocorre, efetivamente, uma contaminação das modalidades global e cedular de tributação. Em particular, os valores aportados, hoje dedutíveis da base de tributação, “deixam” de ser sujeitos à alíquota da tabela progressiva, passando a receber tratamento pela aplicação tabela regressiva.

 Entretanto, essa conjunção de benefícios não é considerada uma renúncia de receitas, apesar de poder estar havendo perdas tributárias. Constatou-se ainda que tais perdas, se de fato ocorrerem, são de difícil mensuração, posto que faltam dados suficientes por parte da RFB e Susep para que se possa realizar uma estimativa confiável. Segue-se, portanto, que faltam mecanismos de monitoramento e avaliação da política, com um impacto fiscal desconhecido.

Ademais, o argumento apresentado pelo legislador, qual seja, o de que o alongamento dos investimentos justificaria a adoção da tabela regressiva, não encontra amplo respaldo empírico: verifica-se que, após quase quinze anos desde a adoção de tal tabela, a maioria dos títulos dos fundos que recebem recursos dos planos de previdência estão atrelados ao curto prazo.

Dessa maneira, uma melhor análise do custo-benefício da política aplicada ao PGBL carece da ação de representantes públicos para criar mecanismos de obtenção de dados que viabilizem o estudo de custos e efetividade. O primeiro passo seria determinar se essa política poderia ser encarada como gasto tributário, de forma a entrar no radar de órgãos de controle. Ainda que se conclua que tais benefícios não se afastam do sistema tributário de referência, seria de interesse público estimar a perda de arrecadação que acontece nesse caso, principalmente pelo tamanho das provisões dos PGBL, que chegam, conforme visto, aos patamares de R$ 145 bilhões.

**10. Referências**

Banco Mundial. ***Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth.*** 1994. Disponível em <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>> Acesso em 28 de janeiro de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 116/MF, de 20 de agosto de 2004. Brasília.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Senado Federal, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Brasília: Senado Federal, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Brasília: Senado Federal, 1997.

BRASIL. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Resolução CNSP nº 349, de 25 de setembro de 2017.

CASTRO, Marina Grimaldi de. **O regime diferenciado de tributação relativo ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza conferido ao segmento de previdência privada**. 2017.

COMDINHEIRO. Disponível em: < https://www.comdinheiro.com.br>. Acesso em: 11 de jul. de 2019.

FIALDINI, Fabiana Ulson Zappa. **A previdência privada e a incidência do imposto de renda**. 2007. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

GAUDENZI, Patrícia Bressan Linhares. **Tributação e investimentos em previdência complementar privada: fundos de pensão, PGBL, VGBL, FAPI e outros**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

Receita Federal do Brasil. **GASTO TRIBUTÁRIO – Conceito e Critérios de Classificação.** Disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario/>. Acesso em 15 de julho de 2019.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 159). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 de Julho de 2019.

VIANNA JUNIOR, Paulo Roberto Miller Fernandes. **Análise do alongamento das carteiras de fundos de previdência complementar aberta.** 2015. 35 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.