

Tributação da Previdência: literatura econômica e prática nos países e no Brasil*

Pensions Taxation: Economic Literature and Practice in Countries and Brazil

Giovani Silva Machado, Roberto de Góes Ellery Júnior e Nelson Leitão Paes**

Resumo: O artigo discute os principais pontos da literatura econômica relacionada à tributação da previdência, além de apresentar o modelo de tributação comumente adotado nos países e no Brasil. Em geral, a literatura aponta que a tributação sobre a renda orientada ao consumo – representada no contexto da previdência pelos modelos EET (*Exempt, Exempt, Tax*) e TEE (*Tax, Exempt, Exempt*) - é mais eficiente, sob o argumento principal de que não gera distorção na escolha intertemporal do consumo. Tanto o modelo brasileiro, quanto o adotado em geral nos países, é o EET. Contudo, é comum que, para além deste modelo, sejam aplicadas regras tributáveis favoráveis sobre os rendimentos de aposentadoria. Se por um lado as isenções sobre os rendimentos de aposentadoria aplicadas no Brasil estão em consonância com a prática internacional, por outro, distanciam a tributação brasileira do modelo EET ‘puro’, considerado como o modelo ótimo pela literatura econômica.

Palavras-chave: Tributação Ótima. Previdência Pública e Privada. Brasil.

Abstract: This article discusses the main points of the economic literature related to pension taxation and presents the taxation model commonly adopted in countries and in Brazil. In general, literature points out that consumption-oriented income taxation - represented in the context of pensions by EET (Exempt, Exempt, Tax) and TEE (Tax, Exempt, Exempt) models - is more efficient, under the main argument that it does not generate distortion over intertemporal consumption choice. EET model is adopted in Brazil and it's the most common in countries. Nevertheless, it's usual that favorable tax rules on retirement income are applied in addition to this model. If, on the one hand, exemptions on retirement income applied in Brazil are in line with international practice, on the other hand, they distance Brazilian taxation from 'pure' EET model, considered the benchmark by economic literature.

Keywords: Optimal Taxation. Public and Private Pensions. Brazil.

JEL: H21. H55. J32.

* Submissão: 29/06/2022 | Aprovação: 21/10/2023 | DOI: 10.5380/re.v45i85.86585

** Respectivamente: (1) Doutor no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Brasil | ORCID: 0000-0003-1772-4673 | E-mail: giovanisilvamachado@gmail.com | (2) Professor Associado no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Brasil | ORCID: 0000-0001-5897-587X | E-mail: ellery@unb.br | (3) Professor Permanente do Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor colaborador na Faculdade de Economia da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Brasil | ORCID: 0000-0001-6246-4503 | E-mail: nlpaes@gmail.com



Esta publicação está licenciada sob os termos de
Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional

1. Introdução

Na última década, o debate acerca do financiamento da Previdência Social foi bastante intenso no Brasil, culminando com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social brasileiro. A discussão ainda se mostra atual, dado o déficit atual do sistema previdenciário e as perspectivas de envelhecimento da população.

As despesas com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançaram R\$ 745,8 bilhões no ano de 2021, frente a uma arrecadação de R\$ 483,7 bilhões (Ministério da Economia, 2022). As despesas com RGPS representaram 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto o déficit do RGPS correspondeu a 3,0% do PIB.¹

Por sua vez, foram despendidos R\$ 339,5 bilhões nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, estados e municípios, incluindo as pensões militares, no ano de 2019², ao passo que suas receitas somaram R\$ 149 bilhões.³ As despesas com os RPPS corresponderam a 3,9% do PIB no ano de 2019⁴, enquanto o déficit dos RPPS alcançou 2,2% do PIB.

Desta forma, as despesas com o RGPS e o RPSS somados alcançam cerca de 12,5% do PIB brasileiro. Como comparação, os gastos públicos com previdência nos países da OCDE eram em média iguais a 8,2% do PIB em 2017 (OECD, 2021).

Em contrapartida, nestes países, a proporção de pessoas consideradas idosas, com 65 anos ou mais, sobre a população em idade laboral, entre 20 e 64 anos (OECD, 2021), era de 30,4% em 2020, contra 15,9% no Brasil (IBGE, 2020a). Ou seja, o Brasil, com um pouco mais da metade da proporção de população idosa comparada à idade considerada ativa, despende mais com o sistema de previdência do que a média desses países.

¹ O PIB do Brasil no ano de 2021 foi de R\$ 8,68 trilhões (SCNT, 2022).

² Último ano para o qual as informações de despesas e receitas dos RPPS estavam disponíveis de maneira consolidada na data da submissão deste artigo.

³ Especificamente, as despesas foram de R\$ 56,9 bilhões nos RPPS dos municípios, e as receitas, R\$ 50,6 bilhões. Nos Estados, as despesas somaram R\$ 141,4 bilhões, enquanto as receitas foram de R\$ 62,2 bilhões. Para os servidores civis da União, as despesas somaram R\$ 86,2 bilhões e as receitas, R\$ 33,2 bilhões. Para os militares, as despesas somaram R\$ 49,7 bilhões, com receitas de R\$ 2,7 bilhões. Para o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), foram transferidos R\$ 5,3 bilhões, com uma receita correspondente de R\$ 0,3 bilhões. A transferência ao FCDF é utilizada no pagamento da previdência dos servidores das carreiras da Segurança Pública do Distrito Federal, que são mantidos pela União.

⁴ O PIB do Brasil no ano de 2019 foi de R\$ 7,39 trilhões (SCNT, 2022).

Nos próximos anos, a tendência natural das despesas previdenciárias é de crescimento devido ao processo de envelhecimento da população. De acordo com IBGE (2020a), a proporção de indivíduos com 65 anos ou mais sobre a população entre 20 e 64 anos era de 12,4% em 2010. Para 2022, a proporção estimada é de 16,9%. Em 2030, 2040, 2050 e 2060, deve ser de 22,2%, 29,2%, 38,3% e 46,7%, respectivamente.

Desta forma, o envelhecimento da população brasileira é um processo inevitável, pelo qual já passaram diversos outros países, e deve-se, entre outros fatores, à melhoria dos serviços de saúde, do acesso à informação e da universalização de métodos contraceptivos, que levaram à elevação da expectativa de vida e à redução da taxa de fecundidade nas últimas décadas. De acordo com IBGE (2020b), a expectativa de vida no Brasil passou de 52,5 anos em 1960 para 76,6 anos em 2019. A taxa de fecundidade, que em 1960 era de 6,06 filhos por mulher, em 2020 passou a 1,71, taxa que já é inferior à de países como Austrália (1,81), Irlanda (1,81), Suécia (1,84) e França (1,84), de acordo com The World Bank (2022).

Neste contexto, e diante da importância de discussões sobre o sistema de previdência, este artigo procura debater um tema até então pouco explorado na literatura, relacionado à tributação ótima da previdência e ao modelo de tributação geralmente adotado pelos países.

Segundo Holzmann e Piggot (2018), a busca de um melhor desenho e de efetivas reformas para os sistemas de previdência (no inglês, *Pensions*) foram tema de frequente debate entre pesquisadores acadêmicos e *policy makers* nas últimas décadas, muito por conta do fenômeno de envelhecimento populacional. Por outro lado, o tópico específico de tributação da previdência foi bem menos explorado na literatura, sendo a pesquisa acadêmica sobre o tema bastante esparsa.

No Brasil, destaca-se primeiramente o trabalho de Araújo Neto (2010), que analisa o papel da tributação sobre a previdência complementar, especificamente do imposto de renda nos três momentos de incidência: aportes, retornos de aplicações e pagamento de benefícios. O autor explica que existem duas correntes para explicar as diferentes formas de tributação das entidades de previdência, sendo a primeira caracterizada pelos regimes TTE (*Tax, Tax, Exempt*) e ETT (*Exempt, Tax, Tax*), e a segunda pelos regimes EET (*Exempt, Exempt, Tax*) e TEE

(*Tax, Exempt, Exempt*).⁵ A primeira forma dispõe que o consumo e a poupança deveriam ser tributados de maneira equivalente, que corresponde ao conceito de tributação da renda abrangente. A segunda forma aponta que a poupança não deve ser tributada, o que corresponde à tributação da renda orientada ao consumo. Dentre as duas opções, a literatura econômica (Kaldor, 1955; Atkinson; Stiglitz, 1976; Mankiw; Weizierl; Yagan, 2009; Mirrlees *et al.*, 2011) aponta que a segunda forma é a mais eficiente, pois não distorce a escolha entre consumo presente e futuro.

Nogueira (2014) analisa o sistema de previdência privada no país e conclui que atualmente se adota o regime denominado EET (*Exempt, Exempt, Tax*), no qual há isenção ou dedutibilidade na etapa das contribuições, isenção na fase de acumulação dos recursos e tributação somente na recepção dos benefícios ou resgate.

Silva (2020) estuda como são aplicados os incentivos fiscais voltados para o regime de previdência complementar no Brasil. O autor aponta as dificuldades desses incentivos em afetar o comportamento dos indivíduos de menor renda e sugere caminhos, como a disposição por parte do governo de contrapartida às contribuições individuais, para a formulação de políticas voltadas a essa parcela da população, de forma a tornar o sistema menos regressivo do ponto de vista distributivo.

Além destes estudos, destacam-se ainda Gaudenzi (2006) e Castro (2016), que descrevem com detalhes o regime tributário conferido aos valores aplicados em planos de previdência complementar no Brasil. Enquanto Gaudenzi (2006), por um lado, critica a possibilidade de tributação do patrimônio do contribuinte (valor principal destinado ao plano), para além dos rendimentos gerados durante a fase de acumulação⁶, Castro (2016) ressalta que o modelo brasileiro importa em incentivo aos participantes a aderirem a planos de benefícios e permanecerem a eles vinculados por um longo período.

⁵ A classificação é feita de acordo com o momento da tributação. Por exemplo, TEE significa que no primeiro momento (contribuições) haverá tributação e o segundo (rendimentos) e terceiro (benefícios) serão isentos.

⁶Pode ocorrer no caso do Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL), por exemplo, em que o imposto só é pago no resgate ou recebimento do investimento e incide sobre o valor total acumulado (valor principal mais rendimentos gerados).

Ressalta-se que tanto o modelo brasileiro quanto o adotado em geral nos países é o EET. Contudo, é comum que, para além deste modelo, sejam aplicadas regras tributáveis favoráveis com relação aos rendimentos de aposentadoria. Chomik e Piggott (2018) descrevem este modelo como EET*.

No Brasil, estas regras favoráveis se configuram através de duas políticas específicas: a isenção do IRPF sobre os rendimentos de aposentadorias e pensões de indivíduos com 65 anos ou mais e a isenção do IRPF sobre aposentadorias e pensões de portadores de moléstias graves.

Embora seja prática usual nos países, argumenta-se que a concessão de isenções sobre os rendimentos de aposentadoria afasta o modelo brasileiro do *benchmark* da literatura econômica, que consiste em um modelo de tributação sobre a renda orientada ao consumo - representado por modelos EET ou TEE ‘puros’. Além disso, alguns estudos (Silveira; Fernandes; Passos, 2019; CMAP, 2020a; Machado, 2022) mostram que ambas as políticas de isenção são regressivas do ponto de vista distributivo e representam um custo anual elevado.

Em síntese, a literatura sobre a tributação ótima de rendimentos aponta que a poupança voltada à previdência não deve ser tributada, de forma a não distorcer a escolha entre consumo presente e futuro. Na prática, os países, incluindo o Brasil, tendem a seguir essa recomendação, além de ser comum a aplicação de regras favoráveis para além deste *benchmark*. A aplicação dessas regras é, em muitos casos, regressiva do ponto de vista distributivo, pois concede desconto sobre o imposto de renda, tributo este de alíquotas quase sempre progressivas. No caso do Brasil, são políticas regressivas a isenção do IRPF sobre os rendimentos de aposentadorias e pensões de indivíduos com 65 anos ou mais e a isenção do IRPF sobre aposentadorias e pensões de portadores de moléstias graves.

Este artigo está organizado da seguinte forma: na seção 2, apresenta-se a discussão mais abrangente acerca da tributação ótima de rendimentos. Em seguida, as seções 3 e 4 apresentam o debate e as conclusões específicas sobre tributação da previdência. Posteriormente, a seção 5 apresenta a experiência nos países sobre o tema e a seção 6 apresenta como o Brasil tributa as contribuições, o retorno de aplicações e os benefícios previdenciários. Por fim, a seção 7 conclui com a compilação dos principais pontos apresentados ao longo do texto.

2. Tributação dos rendimentos

O debate sobre a tributação da previdência constitui um aspecto da temática relacionada à eficiência da tributação sobre a renda. Neste sentido, levanta-se a questão: se deve ser feita de forma abrangente, incidindo também sobre o incremento na poupança dos indivíduos; ou se deve ser instituída de maneira a incidir apenas sobre o consumo, oferecendo deduções para os rendimentos voltados à poupança.

Segundo Hanna (2000), a definição de renda abrangente apresentada em Schanz (1896), Haig (1921) e Simons (1938) é considerada pela maioria dos estudiosos da área tributária como a definição próxima à ideal de renda. Trata-se do conceito de renda adicionada entre dois pontos no tempo, que define a renda como a soma do consumo e da variação do patrimônio. É interessante destacar a definição de Simons (1937), que é frequentemente citada na literatura:

Personal income may be defined as the algebraic sum of (1) the market value of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and end of the period in question. In other words, it is merely the result obtained by adding consumption during the period to "wealth" at the end of the period and then subtracting "wealth" at the beginning (Simons, 1938, p. 50).

A abordagem de renda abrangente tem se apresentado, por mais de cem anos, como diretriz global no esforço para a elaboração de um desenho racional de sistema de imposto de renda progressivo. Neste sentido, esta abordagem recebeu expressivo apoio político ao longo das décadas por sua concordância com o princípio da capacidade contributiva (Genser; Holzmann, 2016, p. 26); muito embora, em maior ou menor grau, a maioria dos países apliquem alguma forma de desoneração tributária, como isenções, deduções, concessões, compensações, ou diferimentos tributários⁷, sobre a base de rendimento abrangente.

Já a segunda abordagem de tributação da renda sugere que apenas a parcela dos rendimentos voltados ao consumo deve ser tributada. Andrews (1974) define como imposto de renda pessoal do tipo consumo o modelo no qual a acumulação de capital é totalmente excluída da base tributária.

⁷ De acordo com Chomik e Piggott (2018), isenções excluem certos itens da base tributária, deduções reduzem um valor da base tributável antes da aplicação da alíquota, concessões reduzem a alíquota do imposto, compensações reduzem o imposto a pagar em um determinado valor depois que a alíquota é aplicada, e diferimentos atrasam o cálculo do imposto ou responsabilidade para um período posterior.

Neste modelo, em suma, as famílias reportariam suas rendas e poupanças anuais ao fisco, e seu consumo tributável seria então calculado pela renda menos a poupança. Os rendimentos poupadados/investidos, dessa forma, não são tributados até que sejam realizados e consumidos. Portanto, trata-se de um modelo de tributação direta sobre o consumo, em contraposição à forma mais comum da tributação indireta, na qual o cidadão paga um tributo embutido na compra de determinado bem ou serviço.

Andrews (1974), professor tributarista, argumenta que a implantação de um modelo de tributação direta sobre o consumo implicaria em simplificação líquida dos processos tributários nos Estados Unidos e em maior eficiência econômica.

Em concordância com Andrews (1974), em geral, a literatura econômica aponta que a tributação sobre a base de renda direcionada ao consumo seria mais eficiente, sob o argumento principal de que não gera distorção na escolha intertemporal do consumo do indivíduo, diferentemente do caso da tributação sobre a base abrangente de rendimento, que discriminaria os contribuintes com relação às suas preferências por consumo presente ou futuro.

Essa discriminação, devida à taxação da renda pelo conceito abrangente, foi chamada de dupla tributação da poupança por Fisher (1939), pois a tributação incide tanto sobre a constituição da poupança quanto sobre o retorno do capital acumulado. Pigou (1928), na mesma linha, argumenta a favor da eficiência de um tributo sobre a renda do tipo consumo, por meio de um modelo de dois períodos que considera o consumo presente e o futuro.

Kaldor (1955) também apresenta diversos argumentos a favor da tributação sobre a renda do tipo consumo⁸. Com relação aos aspectos econômicos, o autor interpreta que a tributação da renda abrangente contrai a oferta de trabalho e reduz a propensão a poupar e assumir riscos, o que retardaria a formação de capital. Diversamente, a tributação sobre a renda do tipo consumo não causaria estes efeitos e apresentaria menor custo administrativo. Na mesma linha, Pressman (1995) afirma que os custos administrativos desta forma de tributação são pequenos e, portanto, não se pode desqualificá-la pelo motivo do custo.

⁸ No texto, tributo sobre a renda do tipo consumo se refere ao que Kaldor (1955) e outros autores denominam ‘Expenditure Tax’.

Enfatiza-se, na argumentação de Kaldor (1955), a preocupação de que o formato de tributação sobre a renda do tipo consumo possa ser desenhado de forma progressiva, pela fixação de alíquotas marginais maiores sobre níveis de consumo mais elevados. Assim, deixando em aberto as possibilidades de diferentes desenhos para um sistema de tributação da renda do tipo consumo que tenha como um dos seus objetivos a equidade.

Embora estes argumentos tenham sido considerados à época, a sua aplicação à realidade ainda era distante até a década de 1970. Isto mudou com a publicação dos relatórios do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (US Department of Treasury, 1977) e do Comitê Meade⁹ do Reino Unido (Institute for Fiscal Studies, 1978), que descreveram como a tributação sobre a renda do tipo consumo poderia ser implementada na prática.

Destaca-se, também, a contribuição teórica contemporânea de Atkinson e Stiglitz (1976). Os autores mostraram que a tributação ótima de bens de consumo é dada por uma alíquota uniforme, sob uma classe relativamente ampla de condições, como a separabilidade entre lazer e consumo na função utilidade e a disponibilidade de uma função de tributação não linear com relação à renda. Se os bens de consumo da análise de Atkinson e Stiglitz (1976) forem interpretados como consumo para diferentes períodos, então o resultado da análise implica que a tributação ótima é atingida sob a tributação da renda do tipo consumo, em que o consumo no presente e futuro são tributados uniformemente. Da mesma forma, o resultado sugere como ótima a não incidência da tributação sobre os rendimentos do capital, pois ela implica em uma tributação maior sobre o consumo futuro com relação ao presente.

Embora tenha havido alguns estudos posteriores que argumentam em contrário da otimalidade da tributação zero sobre rendimentos do capital, como sugere a publicação de Atkinson e Stiglitz (1976), há relativo consenso na literatura especializada de que a tributação sobre os rendimentos do capital deve ser evitada.

Entre as pesquisas que se colocam contrárias à inferência de que para se atingir a tributação ótima deve-se desoneras os rendimentos do capital, destacam-se as modelagens econômicas que consideram mercados incompletos de seguro ou

⁹ O nome do comitê deveu-se ao fato de ter sido liderado pelo economista James Edward Meade.

crédito, inauguradas por Hubbard e Judd (1986). Nesta linha, evidencia-se a publicação de Conesa, Kitao e Krueger (2009), que caracterizou a tributação ótima sobre a renda do capital e do trabalho em um modelo de gerações sobrepostas de grande escala, em que a heterogeneidade não segurável e o risco de renda geram um desejo de redistribuição e seguro social. Por meio deste modelo de economia, os autores encontraram que um sistema que tributa fortemente os rendimentos do capital (alíquota marginal e média de 36%) e tributa progressivamente a renda do trabalho é ideal a longo prazo.

No debate sobre o resultado de não-tributação dos rendimentos do capital, Mankiw, Weizierl e Yagan (2009), em uma publicação que pretendeu resumir e explicar as oito principais lições sugeridas pela literatura de tributação ótima, enfatizam que a tributação sobre os rendimentos do capital deve ser evitada:

Perhaps the most prominent result from dynamic models of optimal taxation is that the taxation of capital income ought to be avoided. This result, controversial from its beginning in the mid-1980s, has been modified in some subtle ways and challenged directly in others, but its strong underlying logic has made it the benchmark (Mankiw; Weizierl; Yagan, 2009, p. 20).

Neste sentido, os autores argumentam em favor da recomendação: “a oferta de capital é altamente elástica, os impostos sobre o capital geram grandes distorções sobre o consumo intertemporal e desencorajam a poupança, e a acumulação de capital é central para o produto agregado da economia” (Mankiw; Weizierl; Yagan, 2009, p. 21, tradução nossa).

A lógica relacionada à acumulação de capital fica clara quando analisada sob o ponto de vista de modelos de crescimento, em que a formação de capital é a peça fundamental. Nesta linha, Judd (1985) e Chamley (1986) utilizaram o modelo de Ramsey (1928) para corroborar o resultado de Atkinson e Stiglitz (1976), de que a alíquota de imposto ótima sobre o rendimento do capital é zero no longo prazo, já que uma taxa positiva reduziria o estoque de capital e, consequentemente, o produto agregado da economia.

No segundo volume da coletânea intitulada *The Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011), que reuniu um grupo de estudiosos para identificar quais seriam as características de um bom sistema tributário, recomendou-se pela adoção da tributação sobre a renda baseada no consumo, em detrimento da tributação sobre a renda abrangente. O argumento central para esta recomendação está na

perspectiva de maior neutralidade do sistema tributário com relação ao nível, ao momento de constituição e ao ativo escolhido para a poupança.

A revisão de Mirrlees *et al.* (2011) afirma que a tributação dos retornos da poupança gera efeitos distorcivos e sugere alguns caminhos (que serão mais bem discutidos na seção seguinte) para dirimi-los:

*The taxation of the normal return to savings distorts the timing of lifetime consumption and labour supply. A timing-neutral tax system would not create such distortions, and there are a number of tax systems that achieve such neutrality. A consumption tax does not create distortions in the timing of consumption, while a comprehensive income tax does. [...] The different routes to neutral taxation involve collecting taxes at different times. In simple terms, one route involves collecting tax up front and not taxing the later return to savings. Another route involves not levying tax on any income that is saved, but then taxing withdrawals (rather as pensions are taxed in the UK today). A third route is to exempt a ‘normal’ return to savings but to tax ‘excess’ ('supernormal') returns. These obviously have different cash-flow consequences for governments (Mirrlees *et al.*, 2011, p. 284-285).*

Diante do exposto, a partir da revisão do campo teórico, infere-se que a tributação dos rendimentos do tipo consumo tem se destacado como preferível em relação à tributação da renda abrangente.

Do ponto de vista prático, contudo, tributar os rendimentos do capital é a regra, em concordância com o conceito de renda abrangente, exceto quando se trata de constituição de poupança voltada para a previdência (Holzmann; Piggott, 2018). Neste caso, o padrão entre os países é condizente com a teoria, e se observa a adoção majoritária da tributação sobre o rendimento orientada ao consumo, como aborda a seção 5 – ‘Tributação da previdência – Prática nos países’.

3. Tributação da previdência – Momento de Incidência

O espaço temporal sobre o qual deve incidir a tributação é tema central no debate sobre a tributação da previdência. Com relação ao momento de ocorrência, a tributação da poupança constituída para a previdência pode recair sobre uma das três seguintes fases:

- I. No momento da contribuição, ou da constituição da poupança voltada à aposentadoria;
- II. Sobre os retornos do capital acumulado;

III. No recebimento dos benefícios, ou no momento de desembolso do capital acumulado.

Observa-se que, se os pagamentos da aposentadoria forem financiados pelo modelo de repartição com benefício definido, que foi a regra para os sistemas públicos de previdência, então o segundo ponto em que a tributação pode ocorrer é perdido (Whitehouse, 1999).

O conceito de tributação da previdência, desta forma, vai além da discussão da carga tributária que incide sobre o benefício de aposentadoria ou do benefício tributário concedido no momento presente. De fato, engloba a escolha da tributação durante o ciclo de poupança, durante a vida ativa, e a despoupança na velhice, perpassando por toda a vida adulta dos indivíduos (Cremer; Pestieau, 2018).

Segundo Whitehouse (2005), o imposto sobre a renda do tipo consumo é o mais adequado para a tributação da previdência. A razão central é a mesma apresentada na seção anterior para a poupança em geral, isto é, este formato de tributo é neutro entre o consumo presente e o consumo futuro. Whitehouse (2005) aponta que o imposto sobre o consumo também seria mais fácil de administrar, pois tributar os retornos de um investimento, especialmente os ganhos de capital não realizados, pode ser difícil. Além disso, segundo o autor, o imposto de renda abrangente não funciona bem com a inflação, porque tributa o retorno nominal. Sob taxas de inflação mais altas, os retornos reais pós-tributo podem ser negativos.

São dois os principais regimes considerados tributos sobre a renda do tipo consumo, de acordo com o momento da tributação¹⁰ (Whitehouse, 1999):

- I. O primeiro regime isenta a poupança no momento da contribuição, não tributa o rendimento sobre o capital, mas tributa o benefício no pagamento. Este formato é denominado EET (*Exempt, Exempt, Taxable*), ou *back-loaded*.

¹⁰ Além destes, Mirrlees *et al.* (2011) sugerem como terceira rota um modelo de tributação TtE, em que ‘t’ indica que os rendimentos sobre o capital só seriam tributados caso excedessem uma taxa ‘normal’ de juros, ou uma taxa de retorno livre de risco, que poderia ser aproximada nos países desenvolvidos pela taxa paga por títulos do governo de média maturação. É esse retorno que se deseja evitar tributar, para evitar distorcer as decisões entre consumo presente e futuro. Porém, é desejável que se tributem os retornos excedentes. De outra forma, investidores bem-sucedidos receberiam retornos ilimitados sem serem tributados. Na ausência de retornos supernormais, os modelos TEE, EET e TtE são equivalentes. Na presença de retornos excedentes, eles são tributados nos modelos EET e TtE, mas não no modelo TEE.

- II. O segundo envolve tributar a constituição da poupança, mas não tributar o retorno sobre o capital, nem o pagamento do benefício. Este formato é denominado TEE (*Taxable, Exempt, Exempt*) ou *front-loaded*.

Como espécies de tributação da renda do tipo abrangente, pode-se citar a existência de modelos ETT (*Exempt, Taxable, Taxable*) e TTE (*Taxable, Taxable, Exempt*). A característica comum entre os modelos é que, em ambos, os rendimentos do capital acumulado são tributados, na segunda das três fases do ciclo.

A Tabela 1 ilustra a diferença entre os tratamentos tributários para uma contribuição de valor \$100 feita cinco anos antes da aposentadoria, sob uma alíquota proporcional de 25% e uma taxa de retorno de 10% ao ano (Whitehouse, 1999).

Tabela 1 – Possíveis regimes de tributação da Previdência

Momento	Ocorrência	EET	TEE	TTE	ETT
i	Contribuição	100,00	100,00	100,00	100,00
i	Tributação	-	- 25,00	- 25,00	-
i	Contribuição líquida	100,00	75,00	75,00	100,00
ii	Retorno	61,05	45,79	45,79	61,05
ii	Tributação	-	-	- 13,12	- 17,49
iii	Poupança final	161,05	120,78	107,67	143,56
iii	Tributação	- 40,26	-	-	- 35,89
iii	Poupança Final Líquida	120,78	120,78	107,67	107,67

Fonte: Whitehouse (1999).

Pela Tabela 1, percebe-se que os modelos EET e TEE, sob a hipótese de uma alíquota sobre a renda proporcional (não-progressiva), têm o mesmo efeito: ambos conferem uma taxa de retorno de 10% ao ano antes ou após a ocorrência da tributação. Não há distorção entre as escolhas por consumo presente e futuro e em qualquer um dos dois regimes, os indivíduos encaram uma escolha entre consumir 75 agora ou poupar e consumir 121 no futuro. Nos modelos TTE e ETT, por sua vez, a taxa de retorno após a tributação, de 7,5% ao ano, é menor do que a taxa de retorno antes da tributação, de 10%, logo consumir agora é mais vantajoso do que

consumir no futuro, o que causa um desincentivo à constituição de poupança (Whitehouse, 1999).¹¹

Os sistemas EET e TEE resultam no mesmo valor presente líquido para as receitas ao governo¹², como ilustra a Tabela 1, embora o momento da arrecadação seja diferente: as receitas são diferidas até a aposentadoria no EET e recebidas imediatamente no TEE. Na prática, os sistemas EET e TEE podem não causar o mesmo efeito, devido à alíquota progressiva do tributo sobre a renda: se um indivíduo paga uma alíquota marginal de imposto de renda diferente enquanto está no trabalho daquela paga na aposentadoria, então os valores pagos em tributos não serão mais iguais nos dois modelos, e o indivíduo se beneficiará mais de um regime de isenção fiscal sobre o momento em que a alíquota marginal ao qual ele estiver submetido for mais alta (Whitehouse, 1999). Além disso, a existência de retornos superiores à taxa de retorno livre de risco pode gerar diferenças entre os dois formatos. Neste caso, os retornos excedentes são tributados pelo sistema EET, mas não pelo sistema TEE (Mirrlees *et al.*, 2011).

4. Tributação da previdência – Desonerações Tributárias

Além do momento de ocorrência da tributação, outro tema sobre o qual há centralidade no debate é o escopo das desonerações tributárias decorrentes da tributação da previdência.

O primeiro ponto do debate relaciona-se ao *benchmark* ou ao sistema tributário de referência utilizado no cômputo dos gastos tributários. Gastos tributários são o subconjunto das desonerações tributárias, que representam um desvio da estrutura normal da tributação e se constituem em alternativas às ações políticas de governo. Logo, para sua mensuração, há que se definir o sistema tributário de referência utilizado, de acordo com alguns princípios (Receita Federal, 2019).

¹¹ No modelo EET, a tributação de 25% incide somente sobre o pagamento do benefício no terceiro período. Já no modelo TEE, a tributação incide somente sobre as contribuições no primeiro período. No modelo TTE, os 25% incidem sobre as contribuições no primeiro período e sobre os retornos ($75 * 1,075^5 - 1$) que ocorrem no segundo período. E, no modelo ETT, a tributação incide sobre os retornos no segundo período ($100 * 1,075^5 - 1$) e sobre o pagamento do benefício no terceiro período.

¹² O valor presente da arrecadação no sistema EET ($40,26 / 1,1^5$) é igual ao valor presente das receitas do governo no sistema TEE (25).

Chomik e Piggott (2018) descrevem que, do ponto de vista da eficiência econômica, um critério razoável para a escolha do *benchmark* seria o da neutralidade entre o consumo presente e futuro. O mesmo critério é utilizado por Whitehouse (2005) para apontar a tributação dos rendimentos do tipo consumo como a referência.

Uma segunda opção seria analisar o tratamento fiscal mais comumente adotado pelos formuladores de política. Nos países da OCDE, o modelo dominante atualmente é o EET (Holzmann; Genser, 2019), como será abordado em mais detalhes na seção seguinte.

Desta forma, tanto pelo critério econômico quanto pelo critério de adoção mais comum, o sistema tributário de referência para a previdência seria a tributação dos rendimentos do tipo consumo.

Tomando essa base como referência, uma desoneração tributária na fase de recebimento do benefício, como é o caso do benefício de isenção do IRPF sobre os rendimentos de aposentadorias ou pensões de declarantes de 65 anos ou mais, é considerada um gasto tributário, enquanto a tributação dos retornos sobre a poupança voltada à previdência corresponderia a uma tributação adicional ao *benchmark*.

O segundo ponto se refere ao efeito da concessão de benefícios tributários sobre a poupança agregada. Sobre o tema, os resultados não encontram consenso na literatura. De acordo com relatório da OECD (1994), que analisou dados de diversos países, não há evidências claras de que o nível de tributação afeta o nível de poupança da economia.

Whitehouse (1999) destaca que alguns estudos empíricos encontraram uma relação positiva entre incentivos tributários e o nível de poupança agregada, especialmente com dados dos Estados Unidos. Destacam-se, nesse sentido, as pesquisas de Feenberg e Skinner (1989) e Poterba, Venti e Wise (1998). Por outro lado, outros estudos, como Gravelle (1991), Munnell (1986) e Engen, Gale e Scholz (1994), não encontraram relação causal entre os incentivos tributários e o nível de poupança agregada. Com relação aos resultados destes últimos estudos, a hipótese levantada para a falta de relação causal encontrada é o efeito substituição entre a poupança de outros ativos e a poupança previdenciária, mais atrativa devido à isenção fiscal.

Corroborando os resultados a favor do efeito substituição, Chetty *et al.* (2014) analisaram dados da poupança de cerca de 4 milhões de habitantes da Dinamarca, durante um período de 15 anos, e concluíram que contribuições obrigatórias são mais efetivas para aumentar a taxa de poupança agregada do que os subsídios tributários.

Os autores argumentam que benefícios tributários voltados à aposentadoria voluntária têm o efeito principal de induzir a substituição da poupança alocada em ativos tributados normalmente para a poupança previdenciária. Os autores estimam que, neste caso, a cada \$ 1 de gastos do governo com benefícios, a poupança agregada aumenta em apenas 1 centavo. Esse resultado indica que a poupança previdenciária aumentou com a medida, porém via um efeito substituição quase completo da poupança alocada em outros ativos para a poupança previdenciária, o que acarretou um aumento apenas residual sobre a poupança total do país. Por outro lado, políticas que aumentam as contribuições obrigatórias tendem a elevar o acúmulo de riqueza substancialmente (Chetty *et al.*, 2014).

Uma justificativa adicional para o resultado encontrado é que as desonerações tributárias atingem um público relativamente pequeno: de acordo com suas estimativas para a população da Dinamarca, apenas cerca de 15% dos indivíduos são poupadore ativos, ou sujeitos que respondem aos subsídios fiscais (e mesmo entre os que respondem aos estímulos, a resposta aos benefícios é dada principalmente por meio da substituição e não do aumento de ativos). Já 85% dos indivíduos são poupadore passivos, que não respondem aos benefícios fiscais, mas são fortemente influenciados pelas contribuições obrigatórias (Chetty *et al.*, 2014).

A evidência apontada por Chetty et al. (2014) e os demais efeitos inconclusivos da literatura levantam a questão da eficácia em conceder benefícios tributários voltados à previdência com o objetivo de elevar a poupança agregada, especialmente se os esforços fiscais vão além do *benchmark* de tributação dos rendimentos do tipo consumo (Holzmann; Piggott, 2018).

5. Tributação da Previdência - Prática nos países

De acordo com Holzmann e Genser (2019), o formato dominante nos países da OCDE atualmente é o EET. Segundo Cremer e Pestieau (2018), a razão para a

escolha desses países estar concentrada na abordagem EET não é clara, mas, em geral, as escolhas foram relacionadas a questões de legislação tributária e pouca atenção foi dedicada à análise econômica dos formatos escolhidos. Na mesma linha, Holzmann e Piggott (2018) expõem que a concentração do modelo de tributação EET nos regimes de previdência públicos de repartição não esteve relacionada à orientação teórica, mas a questões de ordem operacional, dado que, sob um até então universal regime de repartição de benefício definido, a taxa implícita de retorno era impossível de calcular e, portanto, de tributar.

Cremer e Pestieau (2018), por outro lado, oferecem um argumento comportamental que poderia justificar a escolha dos países da OCDE pelo modelo EET: indivíduos tendem a poupar menos do que o necessário para a aposentadoria, por razões como “miopia” financeira e subestimação das probabilidades de sobrevivência, fatores que levam os indivíduos a favorecerem a gratificação imediata ao invés de preocupações de longo prazo. Frente a estes comportamentos, os governos podem ser levados a não tributar as poupanças para a previdência nos dois primeiros estágios.

Como ponto positivo do modelo EET, Whitehouse (1999) cita um risco menor voltado aos fundos de pensão, dado que, em um modelo TEE, um futuro governo pode não se sentir limitado pelo compromisso firmado por governos anteriores em não tributar o pagamento dos benefícios futuros, movimento que reduziria a taxa de retorno pós-tributação e, consequentemente, a atratividade destes fundos. Whitehouse (1999) também descreve duas vantagens para o modelo TEE, ou *front-loaded*: a primeira é que tributar a previdência no presente pode aliviar o déficit da transição de um sistema de repartição para um sistema de capitalização; e a segunda é que este modelo limita a evasão fiscal, assegurando a arrecadação do governo no momento presente.

Outro ponto positivo do modelo EET, do ponto de vista do contribuinte, é que ele permite que o indivíduo seja tributado a alíquotas mais baixas ao se aposentar. Isto porque a taxa de reposição, ou a relação entre o valor da aposentadoria e o rendimento do indivíduo ativo, é geralmente inferior a um. Nos países da OCDE, a taxa fica ao redor de 60% (OECD, 2021). Desta forma, pelo regime progressivo de tributação da renda, os rendimentos de aposentadoria tendem a se situar em faixas de rendimento sujeitas a alíquotas marginais mais baixas.

Além disso, é comum que os países deem tratamento tributário especial aos rendimentos de aposentadoria, com benefícios que vão além da adoção de um sistema TEE ou EET (Chomik; Piggott, 2018). De acordo com OECD, IDB e The World Bank (2014), em apenas nove dos 26 países da América Latina e Caribe, o regime fiscal para aposentados é o mesmo que o aplicado a pessoas em idade ativa, como se destacam os casos do Chile e da Costa Rica.

Dentre os países da OCDE, da mesma forma, os sistemas tributários costumam conferir alguma forma de tratamento fiscal favorável para os aposentados: entre os 35 países membros, 28 concedem algum tipo de incentivo fiscal na tributação do imposto de renda dos aposentados (OECD, 2021). Por exemplo, no Reino Unido, conforme Emmerson (2016), contribuições e retornos são isentos, enquanto os benefícios de aposentadoria são tributados. Porém, um quarto do valor dos benefícios podem ser livres de imposto, em um modelo descrito como EET* por Chomik e Piggott (2018).

O efeito sobre as alíquotas gerado pela progressividade tributária ou por tratamentos fiscais favoráveis aos aposentados pode ser percebido através dos dados da OECD (2021). De acordo com OECD (2021), os impostos e contribuições pagos por um trabalhador - sem incluir quaisquer contribuições do empregador – somaram em média 26% do salário bruto¹³, nos países componentes da organização. Ao mesmo tempo, um aposentado pagaria, se sua renda antes dos impostos fosse igual ao salário médio bruto do trabalhador, uma alíquota de imposto de 16%. Esta diferença de 10% reflete o tratamento tributário diferenciado recebido pelos aposentados.

Por sua vez, um aposentado de renda mais baixa, que recebesse o equivalente ao salário bruto de um trabalhador médio multiplicado pela taxa de reposição bruta¹⁴ (52% de média nos países da OCDE), pagaria 10% de sua renda em impostos e contribuições. A diferença entre os 10% pagos por este aposentado e os 18% que seriam pagos pelo aposentado de renda igual ao salário médio bruto reflete o efeito da progressividade da tributação sobre a renda nos países da OCDE.

A diferença entre a taxa de reposição média líquida, de 62%, e a taxa de reposição média bruta, de 52%, nos países da OCDE, ilustra o efeito conjunto da

¹³ Salário bruto se refere ao salário antes da incidência dos impostos e contribuições.

¹⁴ Taxa de reposição bruta/líquida é a razão entre os valores de aposentadoria e os valores de rendimento do indivíduo ativo, antes/após a incidência dos impostos e contribuições.

progressividade na tributação da renda e do tratamento tributário diferenciado voltado aos aposentados (OECD, 2021).

Com relação ao efeito distributivo da concessão de benefícios direcionados aos aposentados, verifica-se que a incidência destes benefícios geralmente é regressiva em países cujo *benchmark* para o cálculo dos gastos tributários é um sistema que tributa a renda via alíquotas progressivas. Desta forma, aumentar a progressividade de um sistema faria com que os gastos tributários parecessem "menos justos", apesar do fato de que tal mudança resultaria em mais tributos cobrados sobre os assalariados de maior rendimento (Chomik; Piggott, 2018). A afirmação de que os gastos tributários parecem "menos justos" em um sistema mais progressivo pode, à primeira vista, parecer contraditória, mas decorre do fato de que, quanto mais progressivo for o sistema tributário sobre a renda, maior é a redução de tributos concedida aos indivíduos de maior renda quando ocorre a concessão de um benefício.

6. Tributação da Previdência no Brasil

Esta seção analisa a tributação sobre a previdência do Brasil em cada uma de suas três fases, quais sejam, contribuição, acumulação e recebimento dos benefícios, e compara a prática adotada no país com a experiência internacional e ao *benchmark* proposto pela literatura econômica.

Inicialmente, com relação à tributação das contribuições à previdência social ou privada, os incisos IV e V do art. 4º da Lei 9.250/1995 (Brasil, 1995b), que define as normas para o imposto de renda das pessoas físicas (IRPF), determinam que:

Art. 4º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda poderão ser deduzidas
(...)

IV - as contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - as contribuições para as entidades de previdência privada domiciliadas no País, cujo ônus tenha sido do contribuinte, destinadas a custear benefícios complementares assemelhados aos da Previdência Social;

Desta forma, de acordo com a Lei 9.250/1995, as contribuições para a previdência social ou privada realizadas por pessoa física não compõem a base de

cálculo do IRPF. As deduções da base de cálculo são limitadas a 12% (doze por cento) do total dos rendimentos computados no caso de contribuições para entidades de previdência privada (art. 11 da Lei 9.532/1997 - Brasil, 1997b).

No caso de contribuições para a previdência privada instituídos em favor dos empregados e cujo ônus seja da pessoa jurídica empregadora, pode haver dedução para efeito de apuração do lucro real, base sobre a qual incide o imposto de renda das pessoas jurídicas (IRPJ), e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) (inciso V do art. 13 da Lei 9.249/1995 - Brasil, 1995a). Além disso, por meio do instrumento do Fundo de Aposentadoria Programada Individual – FAPI, o empregador pode deduzir como despesas operacionais o valor das quotas do fundo adquiridas, desde que o correspondente Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual atinja, no mínimo, cinquenta por cento dos seus empregados (art. 7º da Lei 9.477/1997 - Brasil, 1997a). As deduções podem ser efetuadas desde que não excedam, em cada período de apuração, a 20% (vinte por cento) do total da remuneração dos empregados vinculados ao referido plano (§ 2º do art. 11 da Lei 9.532/1997 - Brasil, 1997b).

Observa-se que tanto as contribuições feitas pela pessoa física quanto aquelas realizadas por pessoas jurídicas em prol de seus empregados são dedutíveis das bases de cálculo do IRPF, IRPJ e CSLL. Desta forma, com relação à primeira fase da tributação da previdência, o modelo brasileiro pode ser classificado como ‘E’ (*Exempt*).

É importante ressaltar que a dedução da base de cálculo da contribuição realizada por pessoa jurídica é classificada como gasto tributário pela Receita Federal, enquanto as contribuições realizadas por pessoa física não o são. A constatação implica que os benefícios previdenciários ou FAPI destinados pela pessoa jurídica aos seus colaboradores são entendidos como uma exceção ao sistema tributário de referência, ou seja, a Receita Federal considera que o benefício constitui um desvio à regra geral de tributação.

Com respeito à segunda etapa da tributação, Nogueira (2014) descreve que somente com a entrada em vigor do art. 5º da Lei 11.053/2004 (Brasil, 2004b), resultante da conversão da Medida Provisória 209/04 (Brasil, 2004a), passou a vigorar a isenção sobre os rendimentos auferidos durante a fase de acumulação. As

razões que conduziram à isenção constam da exposição de motivos que acompanhou a edição da MP 209/04:

O artigo 5º determina que na fase de acumulação não haverá incidência de imposto de renda na fonte, no caso de rendimentos pagos por instituições financeiras, ou pago em separado, no caso de aplicações em bolsa e assemelhadas, o que resulta na não tributação dos rendimentos e ganhos auferidos na fase de acumulação. Trata-se de demanda histórica do sistema de previdência complementar e que torna a acumulação de recursos por meio destes produtos totalmente livre de impostos, a exemplo do que se verifica em outros países, sendo este mais um incentivo à formação de poupança previdenciária de longo prazo (Brasil, 2004a).

Desta forma, o modelo brasileiro passou, a partir da entrada em vigor da Lei 11.053/2004, a ser classificado como ‘E’ (*Exempt*) na segunda etapa da tributação, sendo que, até então, os rendimentos da fase de acumulação eram tributados, o que classificava o sistema brasileiro como ‘T’ (*Tax*).

Pondera-se ainda que, na previdência pública, a tributação nesta etapa também pode ser classificada como ‘E’, já que, enquanto modelo de repartição, a segunda fase do ciclo inexiste.

Com respeito à terceira fase da tributação, o art. 33 da Lei 9.250/1995 (Brasil, 1995b) determina que se sujeitam à incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de ajuste anual os benefícios recebidos e os resgates efetuados de entidade de previdência privada, o que classificaria o modelo brasileiro como ‘T’ (*Tax*) na fase de recebimento dos benefícios.

Entretanto, o sistema brasileiro concede dois benefícios tributários aos rendimentos recebidos nesta terceira fase: a isenção do IRPF sobre os rendimentos de aposentadorias e pensões de indivíduos com 65 anos ou mais e a isenção do IRPF sobre aposentadorias e pensões de portadores de moléstias graves, definidos pelos incisos XIV e XV do art. 6º da Lei nº 7.713/1988 (Brasil, 1988).¹⁵ Por este

¹⁵ Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguintes rendimentos percebidos por pessoas físicas: XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hansenfase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteite deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma; XV - os rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, de transferência para a reserva remunerada ou de reforma pagos pela Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por qualquer pessoa jurídica de direito público interno ou por entidade de

motivo, considera-se que o modelo brasileiro assemelha-se ao britânico, descrito por Emmerson (2016). Em ambos os modelos, contribuições e retornos são isentos, enquanto os benefícios de aposentadoria são tributados sob uma alíquota efetiva reduzida. Desta forma, a previdência pública e privada brasileira podem ser também descritas como modelos EET*, conforme definição de Chomik e Piggott (2018).

Entende-se que a crítica mais importante às políticas de isenção é de que elas conferem benefício apenas aos indivíduos com rendimento superior a R\$ 2.379,90¹⁶, enquanto os indivíduos que recebem rendimentos inferiores a este valor não têm acesso a nenhum benefício adicional. De fato, alguns estudos (Silveira; Fernandes; Passos, 2019; CMAP, 2020a; Machado, 2022) mostram que os beneficiários de ambas as políticas se concentram nos estratos de renda mais elevados da população, ou seja, que as isenções são regressivas do ponto de vista de distributividade de renda.

Na mesma linha, de acordo com Silva (2020), a população de menor renda é pouco afetada pelos incentivos tributários voltados à previdência, seja porque sua decisão de poupar decorre em primeiro lugar da sua disponibilidade orçamentária, já que um gasto familiar elevado compromete sua capacidade contributiva, seja porque essa parcela da população já paga uma alíquota efetiva menor em um regime de tributação progressivo como o imposto de renda. O autor cita que a OECD (2018) defende, nesse caso, o uso de incentivos não tributários, como o de contrapartidas, para alcançar com maior efetividade a parcela da população de menores rendimentos. Em um sistema de contrapartidas, o governo contribui com uma proporção, até determinado limite, daquilo que o participante aporta em seu plano de previdência.

Ambas as políticas de isenção sobre o rendimento de aposentadorias são classificadas pela Receita Federal como gastos tributários e, portanto, constituem-se em exceções ao sistema tributário de referência adotado pelo órgão. Os montantes da desoneração concedida anualmente mostram-se expressivos: de

previdência privada, a partir do mês em que o contribuinte completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, sem prejuízo da parcela isenta prevista na Tabela de incidência mensal do imposto, até o valor de:
i) R\$ 1.903,98 (mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos), por mês, a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 (Brasil, 1988).

¹⁶ O rendimento tributável mensal isento é de pelo menos R\$ 2.379,98, ou R\$ 28.559,70 no ano, valor sobre o qual a aplicação do desconto simplificado de 20% resulta na base de cálculo de R\$ 1903,98 ao mês, limite até o qual a alíquota marginal do IRPF é zero (Lei 13.149/2015 – Brasil, 2015).

acordo com o Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2022 (2021), a previsão é que o gasto tributário com a isenção do IRPF aos aposentados com 65 anos ou mais atinja o montante de R\$ 10,4 bilhões em 2022 e que a isenção do IRPF aos portadores de moléstia grave seja de R\$ 16,7 bilhões. CMAP (2020b) mostra a relevância do gasto tributário com a isenção aos portadores de moléstia grave por meio da comparação com os gastos públicos e de planos de saúde voltados ao tratamento das moléstias elencadas no inciso XIV do art. 6º da Lei 7.713/1988 (Brasil, 1988):

Enquanto o gasto tributário com a isenção alcançou, em 2019, quase R\$ 15 bilhões, os gastos hospitalares do SUS e dos planos de saúde com essas moléstias foram, nesse mesmo ano, de R\$ 5,7 e R\$ 9,5 bilhões, respectivamente. Já, no caso dos gastos ambulatoriais, os relativos a alta e média complexidade pelo SUS atingiram R\$ 3,6 bilhões. Ou seja, gasta-se com a isenção para 700 mil beneficiários 80% dos gastos com internações via planos de saúde e dos gastos públicos com internações e procedimentos de alta e média complexidade (CMAP, 2020b).

A desoneração tributária com os benefícios previdenciários ou FAPI destinados pela pessoa jurídica aos seus colaboradores, também classificados como gasto tributário, deve ser de R\$ 4,1 bilhões em 2022. Desta forma, segundo estimativa da Receita Federal, em 2022 os cofres públicos devem deixar de arrecadar R\$ 31,2 bilhões devido aos gastos tributários associados à tributação da previdência no Brasil, sendo R\$ 27,1 bilhões devidos às isenções sobre os rendimentos de aposentadoria ou pensão.

Frente ao exposto nesta seção, conclui-se que o modelo brasileiro se aproxima da prática usual nos países, que em geral adotam um modelo de tributação EET com regras mais benevolentes no que se refere à tributação sobre os rendimentos dos aposentados, conforme o modelo EET* definido por Chomik e Piggott (2018). Por outro lado, as políticas de isenção sobre os rendimentos de aposentadoria afastam o modelo de tributação brasileiro do modelo ótimo ou *benchmark* da literatura econômica, que consiste em um modelo de tributação sobre a renda orientada ao consumo, representado por modelos EET ou TEE puros.

7. Conclusão

Este artigo discute os principais pontos da literatura econômica relacionada à tributação da previdência, além de apresentar o modelo de tributação comumente adotado nos países e no Brasil.

O debate sobre a tributação da previdência constitui um aspecto da temática mais ampla relacionada à eficiência da tributação sobre a renda: se deve ser realizada sob o conceito de renda abrangente ou se sua incidência deve ocorrer apenas sobre a parcela do rendimento dedicada ao consumo.

Em geral, a literatura econômica considera a tributação sobre a renda orientada ao consumo mais eficiente, sob o argumento principal de que não gera distorção na escolha entre consumo presente e futuro.

Com relação ao momento de ocorrência, a tributação da poupança constituída para a previdência pode incidir sobre três fases: i. contribuição; ii. retornos das aplicações e; iii. recebimento dos benefícios. Dois principais regimes são considerados tributos sobre a renda do tipo consumo: EET - *Exempt, Exempt, Taxable* ou TEE - *Taxable, Exempt, Exempt*, de acordo com o momento de incidência da tributação.

A prática nos países mostra que tributar os rendimentos em concordância com o conceito de renda abrangente é a regra, exceto quando se trata de constituição de poupança voltada para a previdência. Neste caso, o padrão entre os países é condizente com a teoria, e se observa a adoção majoritária da tributação sobre o rendimento orientada ao consumo.

Nos países da OCDE, o modelo dominante atualmente é o EET, embora seja comum que se conceda tratamento tributário especial adicional aos rendimentos de aposentadoria, com benefícios que vão além da adoção de um sistema EET, em um modelo descrito como EET* por Chomik e Piggott (2018).

O modelo brasileiro possui características que permitem classificá-lo como EET*, em que contribuições e retornos são isentos, enquanto os benefícios de aposentadoria são tributados sob uma alíquota efetiva reduzida, devido às isenções do IRPF sobre os rendimentos de aposentadorias e pensões de indivíduos com 65 anos ou mais e às isenções do IRPF sobre os rendimentos de portadores de moléstias graves.

Se, por um lado, as isenções sobre os rendimentos de aposentadoria estão em consonância com a prática internacional, por outro, distanciam o modelo de tributação brasileiro do modelo EET ‘puro’, considerado como *benchmark* pela literatura econômica.

Referências

ANDREWS, W. D. A consumption-type or cash flow personal income tax. *Harvard Law Review*, v. 87, n. 6, p. 1113–1188, 1974.

ARAÚJO NETO, R. L. Análise econômica do direito aplicada à tributação das entidades de previdência complementar. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 4, n. 2, p. 355-388, 2010.

ATKINSON, A. B.; STIGLITZ, J. E. The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, v. 6, n. 1–2, p. 55–75, 1976.

BRASIL. Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997. Institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9477.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 209, de 26 de agosto de 2004. Dispõe sobre a tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/209.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11053.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015. Altera as Leis nos 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13149.htm#art2. Acesso em: 14 abr. 2022.

CASTRO, M. G. de. O regime diferenciado de tributação relativo ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza conferido ao segmento de previdência privada. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 152, 2016.

CHAMLEY, C. Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives. *Econometrica*, v. 54, n. 3, p. 607-622, 1986.

CHETTY, R.; FRIEDMAN, J. N.; LETH-PETERSEN, S.; NIELSEN, T. H.; OLSEN, T. Active vs. passive decisions and crowding-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, v. 129, n. 3, p. 1141-1219, 2014.

CHOMIK, R.; PIGGOTT, J. Tax expenditures on pensions: Concepts, concerns, and misconceptions. In: HOLZMANN, R.; PIGGOTT, J. (Eds.). *The taxation of pensions*. Cambridge: MIT Press, 2018, cap. 11.

CMP. Relatório de Avaliação: Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente. Brasília, DF: CMP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-molestias-graves>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CMAP. Relatório de Recomendações: Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente. Brasília, DF: CMAP, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-recomendacoes-cmas-2020-molestias-graves>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CONESA, J. C.; KITAO, S.; KRUEGER, D. Taxing capital? Not a bad idea after all. *American Economic Review*, v. 99, n. 1, p. 25-48, 2009.

CREMER, H.; PESTIEAU, P. Taxing pensions: Theoretical considerations. In: HOLZMANN, R.; PIGGOTT, J. (Eds.). *The taxation of pensions*. Cambridge: MIT Press, 2018.

DEMONSTRATIVO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS PLOA 2022. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>. Acesso em: 14 abr. 2022.

EMMERSON, C. Taxation of private pensions in the UK. *CESifo DICE Report*, v. 14, n. 1, p. 10–13, 2016.

ENGEN, E.; GALE, W.G.; SCHOLZ, J.K. Do savings incentives work? *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, p. 85-151, 1994.

FEENBERG, D.; SKINNER, J. Sources of IRA saving. In: SUMMERS, L. H. (ed.). *Tax policy and the economy 3*. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

FISHER, I. The double taxation of savings. *American Economic Review*, v. 29, n. 1, p. 16–33, 1939.

GAUDENZI, P. B. L. O perfil jurídico do imposto de renda e a tributação dos planos de previdência complementar privada. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GENSER, B.; HOLZMANN, R. The taxation of internationally portable pensions: An introduction to fiscal issues and policy options. *CESifo DICE report*, v. 14, n. 1, p. 24-29, 2016.

GRAVELLE, J. Do individual retirement accounts increase savings? *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 133-148, 1991.

HAIG, R. M. The concept of income – economic and legal aspects. In: HAIG, R. M. (ed.). *The federal income tax*. Nova York: Columbia University Press, 1921.

HANNA, C. H. Some Observations on a Pure Income Tax System. *International Lawyer*, v. 34, n. 1, p. 125-135, 2000.

HOLZMANN, R.; GENSER, B. *The taxation of pensions: Issues, concepts and international experiences*. Joint Vienna Institute, 2019. Disponível em: <https://www.jvi.org/special-events/2019/the-taxation-of-pensions-issues-concepts-and-international-experiences.html>. Acesso em: 11 jul. 2021.

HOLZMANN, R.; PIGGOTT, J. The taxation of pensions under review: Motivation, issues, and directions. In: HOLZMANN, R.; PIGGOTT, J. (ed.). *The taxation of pensions*. Cambridge: MIT Press, 2018, cap. 1.

HUBBARD, G. R.; JUDD, K. L. Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption. *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, p. 1-59, 1986.

IBGE. *Projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 10 abr. 2022.

IBGE. *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (IFS). *The structure and reform of direct taxation*. London: Allen and Unwin, 1978.

JUDD, K. Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. *Journal of Public Economics*, v. 28, n. 1, p. 59-83, 1985.

KALDOR, N. *An expenditure tax*. London: Allen and Unwin, 1955.

MACHADO, G. S. Efeitos Comparativos sobre o bem-estar e a equidade – isenção do IRPF aos aposentados com 65 anos ou mais. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MANKIW, N. G.; WEINZIERL, M. C.; YAGAN, D. F. Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, v. 23, n. 4, p. 147-174, 2009.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Resultado do RGPS: Dez/2021*. Informe de Previdência Social, v. 34, n. 1, p. 16-32, jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MIRRLEES, J. A.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES, G.; POTERBA, J. *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MUNNELL, A. Private Pensions and saving: New evidence. *Journal of Political Economy*, v. 84, p. 1013-1031, 1986.

NOGUEIRA, J. M. Tributação do Seguro, do Resseguro e dos Planos de Previdência Privada, das Seguradoras, Resseguradoras e Entidades de Previdência Complementar, sob a Óptica do Constructivismo Lógico-Semântico. Tese (Doutorado em Direito Tributário). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

OECD. *Taxation and household saving*. Paris: OECD Publishing, 1994.

OECD. *OECD pensions outlook 2018*. Paris: OECD Publishing, 2018.

OECD. *Pensions at a glance 2021: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing, 2021.

OECD; IDB; The World Bank. *Pensions at a glance: Latin America and the Caribbean*. Paris: OECD Publishing, 2014.

POTERBA, J.; VENTI, S. F.; WISE, D. A. Personal retirement savings programs and asset accumulation. In: WISE, D. A. (Ed.). *Frontiers in the economics of aging*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1998.

PIGOU, A. C. An analysis of supply. *The Economic Journal*, v. 38, n. 150, p. 238–257, 1928.

PRESSMAN, S. The feasibility of an expenditure tax. *International Journal of Social Economics*, v. 22, n. 8, p. 3-15, 1995.

RAMSEY, F. A mathematical theory of saving. *Economic Journal*, v. 38, n. 152, p. 543-559, 1928.

RECEITA FEDERAL. *Gasto tributário - Conceito e critérios de classificação*. Brasília, DF: Receita Federal, 2019. Disponível em:
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>. Acesso em: 07 abr. 2022.

SCHANZ, G. Der einkommensbegriff und die einkommensteuergesetze. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, v. 13, n. 1, p. 1-87, 1896.

SCNT - SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=resultados>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SILVA, T. M. R. M. Os Incentivos fiscais à previdência complementar no Brasil: uma avaliação do regime diferenciado de tributação sobre a renda da pessoa física. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Orçamento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.

SILVEIRA, F. G.; FERNANDES, R. C.; PASSOS, L. *Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivos*. Nota técnica, n. 57. Brasília: IPEA, 2019.

SIMONS, H. C. *Personal income taxation: The definition of income as a problem of fiscal policy*. Chicago: Chicago University Press, 1938.

THE WORLD BANK. *Fertility rate, total (births per woman)*. Washington, DC: The World Bank, 2022. Disponível em:

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>. Acesso em: 10 abr. 2022.

US DEPARTMENT OF TREASURY. *Blueprints for basic tax reform*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1977.

WHITEHOUSE, E. The Tax treatment of funded pensions. *SP Discussion Paper*, n. 9910, 1999.

WHITEHOUSE, E. *Taxation: The tax treatment of funded pensions*. Washington: World Bank, 2005.