

Avaliação do gasto tributário do imposto de renda dos aposentados no Brasil

André Martínez Fritscher
Renata Motta Café
Fernando Gaiger Silveira
Fábio Bentz Maciel
Leonardo de Andrade Rezende Alvim

O Setor de Instituições
para o Desenvolvimento

Divisão de Gestão
Fiscal

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-2671

Avaliação do gasto tributário do imposto de renda dos aposentados no Brasil

André Martínez Fritscher
Renata Motta Café
Fernando Gaiger Silveira
Fábio Bentz Maciel
Leonardo de Andrade Rezende Alvim

Abril 2023

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Avaliação do gasto tributário do imposto de renda dos aposentados no Brasil / André
Martinez Fritscher, Renata Motta Café, Fernando Gaiger Silveira, Fábio Bentz Maciel,
Leonardo de Andrade Rezende Alvim.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 2671)

Inclui referências bibliográficas.

1. Income tax-Brazil. 2. Tax assessment-Brazil. 3. Tax deductions-Brazil. 4. Retirees-Pensions-
Brazil. I. Martínez Fritscher, André. II. Café, Renata Motta. III. Silveira, Fernando Gaiger.

IV. Maciel, Fábio Bentz. V. Alvim, Leonardo de Andrade Rezende. VI. Banco Interamericano
de Desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal. VII. Série.

IDB-TN-2671

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desenvolvimento. A presente obra está sujeita a uma licença do tipo Creative Commons IGO 3.0 Reconhecimento não comercial sem obras derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida para qualquer uso não comercial, mediante o respectivo crédito ao BID. Não são permitidas obras derivadas.

Qualquer disputa relacionada ao uso de obras do BID que não possa ser resolvida de forma amigável será submetida à arbitragem de acordo com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não o respectivo reconhecimento e o uso do logotipo do BID não são autorizados por esta licença de CC-IGO e exigem um contrato de licença adicional.

Observe que a URL inclui termos e condições adicionais desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são exclusivas dos autores e não necessariamente refletem a opinião do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva ou dos países que representa.



Resumo*

Os gastos tributários desempenham um papel importante nas pressões fiscais enfrentadas pelo Brasil e pela região da América Latina e o Caribe, mas há pouca informação sobre uma das mais importantes, uma isenção especial do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) nos proventos de aposentadoria. O objetivo deste trabalho é analisar a racionalidade e avaliar os impactos distributivos e fiscais relativos a essa isenção. A experiência internacional mostra que arranjos previdenciários semelhantes ao brasileiro – compulsório com benefício definido – usualmente concedem isenção na tributação da renda dos aposentados. Segundo a experiência internacional, a política pretende aliviar o choque de renda decorrente da suposta redução da capacidade contributiva e maior pressão sobre as despesas com saúde. No entanto, mesmo que os gastos com a saúde cresçam com a idade, a análise econométrica com dados da PNAD-C não encontrou choque de renda negativo para o público beneficiário em comparação com trabalhadores ativos da mesma idade. Observou-se que o contingente beneficiado pela isenção especial situa-se nos estratos mais ricos da população, e há evidência de que parte da pressão de gastos em saúde é mitigada pela oferta pública desse serviço. Espera-se que esta avaliação seja útil a outros países da região com regimes semelhantes.

Classificação JEL: H23, H24, H55

Palavras-chave: avaliação de políticas, gasto tributário, aposentadoria, imposto de renda

* Este documento é uma versão do estudo utilizado como referência para compor o Relatório de Avaliação da política "Isenção do IRPF de aposentadoria e pensão para 65 anos ou mais" no âmbito do Ciclo 2021 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do Governo Federal do Brasil. A presente publicação foi autorizada integralmente pela equipe que compôs a coordenação e execução do estudo elaborado no âmbito do CMAP. As informações publicadas e opiniões são de responsabilidade dos autores e podem não refletir a opinião do CMAP. Os autores agradecem a colaboração e a assistência de pesquisa de Gabriel da Silva Soares para a realização desse trabalho.

Sumário

1	Introdução	7
2	Comparação internacional	11
2.1	Arquitetura dos sistemas de aposentadorias	13
2.2	Tratamento tributário das rendas de aposentadoria	15
3	Perfil dos beneficiários da isenção especial.....	19
3.1	Análise dos dados - Base do IRPF	19
3.2	Análise dos dados - Base PNAD-C 2019.....	24
3.3	Análise dos dados - Base associada PNAD-C 2017 e DIRPF 2017.....	30
4	Gastos com saúde e utilização de saúde pública e privada na população idosa 36	
4.1	Os gastos de saúde das famílias chefiadas por idosos em 2017/2018.....	36
4.2	Uso dos serviços de saúde	45
5	Identificação e análise de mudanças na renda quando da passagem para a inatividade/aposentadoria	50
5.1	Metodologia de apuração do efeito da entrada na aposentadoria sobre a renda 51	
5.2	Resultados.....	53
6	Considerações finais.....	54
	Referências bibliográficas.....	56
	Anexo A - Histórico legal-institucional.....	58
	Anexo B - Tratamento tributário dos fundos de pensão	59
	Anexo C - Ilustrações extras	62

1 Introdução

Como administrador do dinheiro dos cidadãos, o governo deve garantir que os gastos públicos sejam de qualidade, ou seja, que sejam destinados à resolução de demandas e das necessidades sociais e econômicas da sociedade, e que sejam executados de forma eficiente, eficaz e transparente. A verificação desses requisitos passa, necessariamente, por uma avaliação qualificada que produza resultados confiáveis para o aprimoramento das políticas e para justificar investimentos ou economia de recursos. No contexto das políticas públicas, tais análises levantam evidências para orientar a tomada de decisão do governo, desempenhando um papel essencial na determinação e no alcance dos seus objetivos e prioridades.

Se, por um lado, o reduzido espaço fiscal e as elevadas necessidades econômicas e sociais, especialmente no período pós-pandemia, trazem à tona a necessidade de maior escrutínio de gastos diretos para garantir a qualidade do gasto público, ainda é incipiente a avaliação de políticas financiadas por gastos tributários.¹ Regras de tributação diferenciadas podem desempenhar um papel importante no atendimento de objetivos econômicos e sociais, mas seu desenho e operacionalização podem gerar impactos distorcivos, desigualdades, ineficiências e perda de arrecadação que poderia ser usada para financiar outras políticas públicas prioritárias. Regras diferenciadas para grupos específicos precisam ser cuidadosamente desenhadas, e seus resultados devem ser avaliados, realizando os ajustes necessários para o pleno atendimento de seus propósitos.

O objetivo do presente trabalho é avaliar a política de parcela isenta especial do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) para aposentadoria de declarante de 65 anos ou mais, em vigor no Brasil. Em primeiro lugar, é explorada a racionalidade dessa política pública. De acordo com a análise do contexto histórico e legal desse benefício no Brasil e na experiência internacional, identifica-se que ele se justifica pelo fato de os perceptores de previdência enfrentarem, por um lado, redução da capacidade econômica e, por outro, pressão por maiores gastos de saúde, entendidos como essenciais. Em segundo lugar, dada essa racionalidade, o trabalho explora empiricamente que esteja sustentado para o caso brasileiro, revelando que efetivamente as pessoas de 65 anos ou mais enfrentam gastos maiores em saúde do que outras faixas etárias, mas não necessariamente enfrentam um choque de renda negativo quando da aposentadoria. Finalmente, é analisado o perfil do

¹ 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 tributário diferenciado para grupo específico. Constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

contribuinte beneficiário desse subsídio, que tem um viés regressivo, bem como o custo de oportunidade de usar os recursos em outras políticas.

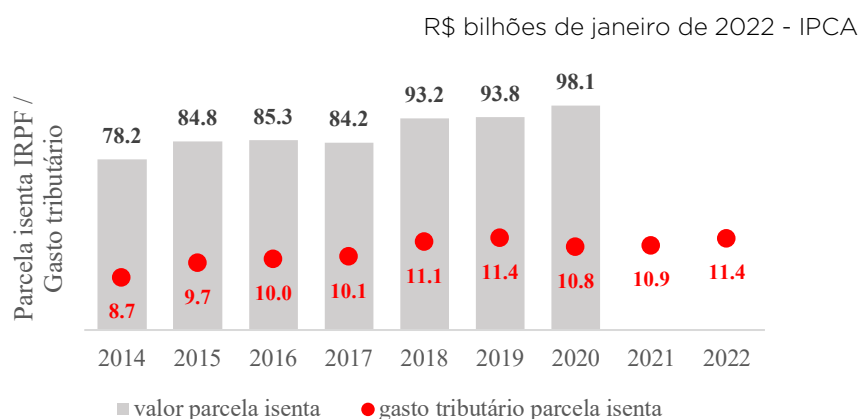
O subsídio investigado neste trabalho é a não incidência sobre os rendimentos de aposentadoria ou pensão de contribuinte com 65 anos ou mais de parcela de R\$ 1.903,98/mês, sem prejuízo da parcela isenta para contribuintes de qualquer idade no mesmo valor, ou seja, outros R\$ 1.903,98/mês (IRPF 2021). Com o benefício, o aposentado ou pensionista tem dupla isenção, havendo incidência de imposto somente sobre o que ultrapassar R\$ 3.807,96 mensais (R\$ 49.503,48 anuais, conforme o IRPF 2021). Esse benefício é classificado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) como um gasto tributário na função orçamentária “assistência social”.²³

Estimativa da RFB indica um gasto com esse benefício de R\$ 11,4 bilhões em 2022 (o equivalente a 5,2% da arrecadação estimada para o IRPF), com tendência de crescimento como se observa no Gráfico 1. Partiu-se de um gasto de R\$ 8,7 bilhões em 2014, e, em 8 anos, o crescimento real foi de 33%. É verdade que desde 2018 situa-se ao redor de R\$ 11 bilhões, quando se observa uma relativa estabilidade no valor total. Para realizar a avaliação, foram utilizados os dados de Silveira, Fernandes e Passos (2019), para o período 2008 a 2014, e aqueles presentes na base do IRPF em centésimos, para o período 2016 e 2017. Entre 2014 e 2017, período em que o valor do gasto cresceu 16,1% em termos reais, a população beneficiária aumentou em 23,5% – de 2.443 para 3.017 mil declarantes. Fica patente, portanto, que o crescimento desse gasto se deve, em grande medida, ao crescimento da população elegível, que se relaciona com o aumento da longevidade e a elevada cobertura previdenciária. Por outro lado, o “congelamento” da tabela do IRPF e dos valores de isenção desde abril de 2015 e a mudança de alíquota no âmbito da tabela progressiva do IRPF ampliam o contingente de contribuintes que contaram com reduções dos valores dos benefícios, já que a isenção não cresceu nesse período num contexto de inflação.

² Para entender melhor esse benefício, suponhamos um aposentado maior de 65 anos que tem uma renda mensal de aposentadoria de R\$ 6 mil. Para simplificar a explicação, vamos supor que a alíquota do imposto sobre a renda seja fixa de 25%. No caso em que não houvesse isenção especial, o indivíduo poderia deduzir até R\$ 1.903,98, e, portanto, sua base tributária seria R\$ 6 mil menos R\$ 1.903,98, ou seja, R\$ 4.096,02, pagando 25% de imposto (R\$ 1.024). Com a isenção especial, a base tributária é de R\$ 6 mil menos R\$ 3.807,97, quer dizer, R\$ 2,192, pagando R\$ 548 de IRPF. Dessa forma, o benefício fiscal do indivíduo é a diferença do IRPF a pagar nos dois casos, R\$ 476. Esse é um exemplo meramente ilustrativo que não abrange a complexidade da tabela do imposto sobre a renda no Brasil. A depender da renda bruta e líquida após deduções, é possível que a alíquota seja diferente.

³ Aqueles que se beneficiam deste subsídio são os aposentados com renda mensal acima de R\$ 1.903,98.

Gráfico 1. Valor da parcela isenta especial de aposentadorias e pensões de declarantes com 65 anos ou mais e estimativas do gasto tributário: Brasil, 2014 - 2022



Fonte: Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (DIRF) e Demonstrativos de Gastos Tributário (DGT) Bases Efetivas – Receita Federal; vários anos.

O presente trabalho discute quatro questões a fim de subsidiar uma análise técnica do benefício. Essas questões envolvem tanto o acerto na solução do problema que se busca equacionar, como os custos e benefícios da concessão em comparação a outros instrumentos que se inscrevem na mesma categoria de política. A primeira pergunta é qual o problema que a política da isenção especial do IRPF para os aposentados busca resolver? Na pesquisa do histórico legal do benefício e na experiência internacional, identifica-se que a racionalização do gasto tributário decorre da existência de um choque de renda, na maioria dos países, que leva a renda previdenciária a representar menos do que a renda do trabalho quando em atividade, somando-se, ainda, as pressões de gasto associadas à maior idade. Assim, a experiência internacional mostra que em arranjos previdenciários semelhantes ao brasileiro – compulsório com benefício definido – são concedidos benefícios aos aposentados na tributação sobre a renda. Com isso, busca-se reduzir a distância entre a aposentadoria e a renda da atividade.

Assim, o trabalho também avalia o impacto do choque na renda sobre o fato de um trabalhador se aposentar e os custos em saúde, para analisar a veracidade da racionalidade dessa política. Empregando modelagem econométrica de painel adequada à série da PNAD contínua (PNAD-C)⁴ conclui-se que, na verdade, os aposentados e pensionistas ganham cerca de R\$ 840 mensais (27%) a mais do que aqueles que, no mesmo período e com a mesma idade (65 anos ou mais), não se aposentaram. Também se demonstra que os gastos com saúde são crescentes com o avanço da idade, com os maiores patamares situando-se na população acima de 60 anos. Logo, a isenção, ao beneficiar os estratos mais ricos, em que a oferta privada

⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

predomina, promove o consumo privado. Por fim, chama a atenção para o fato de que, no caso dos idosos mais ricos, a utilização dos serviços públicos é superior ao que se observa para a população não idosa, o que parece apontar que parte da pressão de gastos em saúde é mitigada pela oferta pública. Assim, o outro pressuposto para a concessão do benefício mostra-se fragilizado, dado que o apoio se dirige aos grupos melhor posicionados na distribuição da renda, que tem na oferta pública uma válvula de escape para o crescimento das necessidades de bens e serviços em saúde.

A segunda questão a ser explorada é: quais os benefícios econômicos e/ou sociais dessa isenção para os beneficiários frente aos custos incorridos? Considerando que o benefício se inscreve em uma política de caráter mais geral, a da assistência social aos idosos, não se pode considerar que os benefícios da isenção façam frente aos seus custos, uma vez que se gasta ao redor de R\$ 11 bilhões anuais com cerca de 3 milhões de pessoas situadas, na grande maioria, nos 10% mais ricos, benefício esse restrito à cerca de 10% da população aposentada ou pensionista. Comparativamente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) de idosos tem um gasto anual da ordem de R\$ 32 bilhões para 2,2 milhões de idosos, situados nas camadas médias inferiores da população, um benefício similar à aposentadoria e à pensão por meio de gasto direto focalizado, ao invés de um subsídio tributário. Nessa mesma linha, analisa-se a terceira pergunta: o recurso traria resultados mais efetivos em termos de distribuição de renda se aplicado em outros programas da mesma natureza tais como BPC e moléstias graves? Para responder à pergunta apresenta-se o perfil da população beneficiada com a isenção dupla da parcela, revelando o quão restrito é esse contingente e que se situa nos estratos mais ricos. Os impactos redistributivos da isenção e os potenciais ganhos na desigualdade advindas de sua eliminação são avaliados. Comparam-se esses resultados com a isenção para aposentadorias e pensões de declarantes portadores de moléstias graves, e também com estimativas desenvolvidas para outras transferências de renda, notadamente o BPC. Essa mesma análise permite responder à quarta pergunta: qual o ganho líquido em termos de arrecadação caso o benefício seja extinto?

O trabalho contribui para a literatura acadêmica e para as políticas públicas ao ser um dos primeiros esforços para entender de maneira abrangente o comportamento da renda de aposentados no Brasil. A importância do tema para o país e seus pares na América Latina e no Caribe (ALC) é destacada, dado o processo de envelhecimento da população e o espaço fiscal reduzido, já que a avaliação subsidia uma melhor aplicação do esforço fiscal. Une-se a trabalhos recentes – muitos dos quais impulsados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal do Brasil – que avaliam a eficiência e a eficácia dos subsídios tributários, por muito tempo alheios a este tipo de análise.

A segunda seção do presente trabalho apresenta a experiência internacional no tratamento das rendas dos aposentados. Na seção seguinte, analisa-se o

perfil dos beneficiários da parcela isenta especial, enquanto as duas últimas analisam o custo relativo à saúde e o choque de renda para aposentados. O anexo A discute o contexto histórico-legal dessa política de gasto tributário. O trabalho conclui com algumas reflexões finais.

2 Comparação internacional

Grande parte da literatura fiscal sobre sistemas de previdência na ALC classifica a sustentabilidade financeira dos países segundo o nível atual de gasto público direto em conjunto com a tendência e a projeção de gastos futuros (Arenas de Mesa, 2020). Dessa forma, os estudos se concentram em avaliar a adequação das aposentadorias não contributivas segundo as necessidades sociais (Rofman *et al.*, 2008; Bosch, 2013) e a discutir que tipos de arquitetura (sistemas de capitalização ou repartição, por exemplo) são mais adequados para enfrentar os desafios de longo prazo de poupança e cobertura (Whitehouse, 2005; Banco Mundial, 2005). Entretanto, o tratamento fiscal das pensões deve ser incorporado à discussão, já que desempenha um papel igualmente importante no equilíbrio das contas públicas, na distribuição de renda e na qualidade de vida da população idosa. Ao conceder subsídios fiscais às pensões, o governo está utilizando recursos públicos que poderiam ser utilizados para outras políticas públicas.

A presente seção é uma síntese das experiências internacionais acerca do tratamento tributário conferido a aposentados em relação aos impostos diretos. Entender as diferentes formas de tributação para essa população e a racionalidade por trás delas é uma oportunidade para que o Brasil tenha um benchmark sobre como a política é tratada por países semelhantes e possa aprender com os erros e acertos de outros países. Para tanto, foram examinadas as políticas de treze países,⁵ entre membros da OCDE e/ou nações latino-americanas, desconsiderando aspectos específicos de políticas de isenção, especialmente as de caráter temporário implementadas diante do cenário da pandemia da COVID-19.

A renda da aposentadoria é normalmente inferior à renda do trabalho ativo, pois, como mostra o Gráfico 2, o trabalhador médio⁶ receberá, quando de sua aposentadoria, valor inferior ao que recebia na ativa. Efetivamente, com base em simulação do nível médio de benefícios previdenciários da aposentadoria obrigatória para trabalhadores com rendimento médio e carreira completa⁷ iniciada aos 22 anos, a chamada taxa de reposição bruta (TRB) é a razão entre esse valor estimado para a aposentadoria e a renda média desse trabalhador.

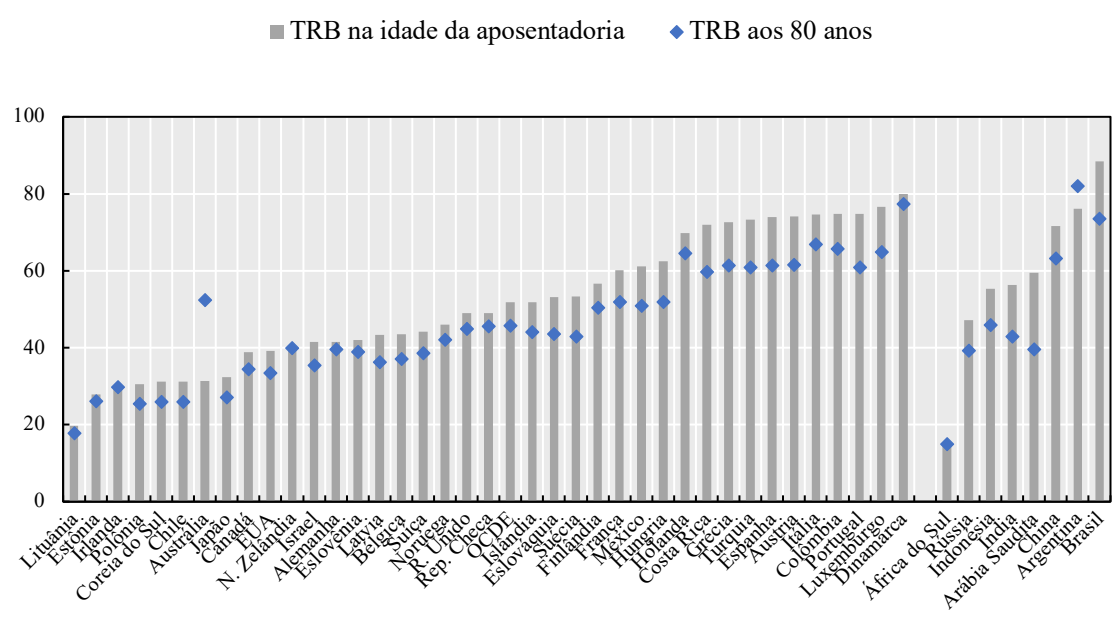
⁵ Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Espanha, França, Itália, Estados Unidos, México e Portugal.

⁶ Entendido como o trabalhador que recebe o salário médio em determinada economia.

⁷ Considera aqueles que trabalharam por todo o período necessário para solicitar a aposentadoria segundo as regras do país, independente da arquitetura do regime de aposentadoria.

Com base nesse fato, é comum na maioria dos países – metade dos 38 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) e cinco dos 26 países da ALC (OCDE, Banco Mundial e BID, 2014) – a instituição de alguma forma de benefício tributário específico para aposentados no sistema do imposto de renda individual, como deduções, isenções e crédito fiscal extra.⁸ É fato que os arranjos tributários progressivos na renda, comuns na maior parte das nações, implicam alíquotas efetivas inferiores para rendimentos de aposentados quando comparados à população economicamente ativa.

Gráfico 2 - Taxa de reposição bruta (TRB) de aposentadorias: rendimentos médios na idade de aposentadoria e aos 80 anos, em países selecionados – OCDE e G20



Fonte: OCDE (2021).

Para a média dos países da OCDE, a TRB é de 51,8% para homens e 50,9% para mulheres,⁹ sendo mais baixa quando se compara o benefício recebido aos 80 anos com a renda da vida laboral – cerca de 45,7% considerando ambos os sexos. O padrão se repete na maior parte dos países, com exceção da Austrália e da Argentina. A diminuição da TRB calculada na idade da aposentadoria e aos 80 anos é explicada principalmente pelas regras de indexação para as rendas previdenciárias, que não seguem a mesma política da renda do trabalho em muitos países. No Brasil, estima-se que a renda da aposentadoria de um trabalhador seja equivalente a 88,4% da renda laboral que tinha ao se aposentar

⁸ Deduções são valores abatidos da base de cálculo do imposto, que é formada pelos rendimentos tributáveis. Isenção tributária é a dispensa, total ou parcial, do pagamento de determinado tributo. Crédito fiscal é o direito do contribuinte à restituição, reembolso, compensação ou ressarcimento de parte ou da totalidade do tributo pago.

⁹ Evidências empíricas mostram que uma minoria dos trabalhadores da ALC possui histórico de contribuição completo (carreira completa) usado como pressuposto na modelagem para cálculo da TRB (OCDE, 2021).

e, a renda da aposentadoria aos 80 anos, seja equivalente a 73,4% da renda laboral média (OCDE, 2021).¹⁰ Há marcada variação entre os países: as menores TRB, encontradas na Lituânia, Estônia, Irlanda e África do Sul, estão abaixo de 30%, enquanto as maiores, na Argentina, Dinamarca e Luxemburgo, além do Brasil, estão acima de 70%.

Os sistemas de aposentadoria nacionais apresentam grande diversidade em sua estrutura, normas e características. As regras de tributação adotadas por cada país para aposentados devem ser compreendidas e avaliadas à luz do seu arranjo institucional. Assim, antes de entrar nas experiências internacionais de tributação de aposentadorias, uma breve sistematização dos diferentes arranjos de previdência é apresentada a seguir.

2.1 Arquitetura dos sistemas de aposentadorias

O sistema de aposentadoria de um determinado país é influenciado pelo seu contexto socioeconômico, cultural, político e histórico. Comumente, abrange um conjunto de programas, com diferentes fontes de financiamento e voltados para diferentes públicos-alvo. Nesta seção, utilizamos a taxonomia proposta pela OCDE (2021) para classificar a arquitetura dos sistemas de pensão dos países em estudo.

A taxonomia da OCDE classifica os sistemas previdenciários em três níveis básicos: i) redistributivo – a proteção social para aqueles que não podem se sustentar na velhice (safety net, ou rede de segurança); ii) afiliação obrigatória – de caráter compulsório e vinculado aos rendimentos da vida laboral, representa a suavização do consumo e do padrão de vida no tempo, com proventos podendo ser públicos ou privados; iii) afiliação/poupança voluntária – prestação voluntária de aportes de aposentadoria, seja de forma individual e/ou feitos pelo empregador, permitindo às famílias pouparem mais do que o valor exigido pelo sistema obrigatório (segundo nível) para incrementar a renda na aposentadoria. Há três tipos básicos de regime de segundo nível:

- I. Regime de repartição pública com benefício definido, ou pay-as-you-go: trabalhadores ativos (geração atual) pagam suas contribuições da seguridade social, que financiam os benefícios dos aposentados (geração passada), constituindo-se em um pacto intergeracional. A renda de aposentadoria é determinada como benefício definido a partir de parâmetros como o número de anos de trabalho ou de contribuição, renda do trabalho, tipo de ocupação, idade, gênero etc. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Brasil é um exemplo desse regime.
- II. Fundo de contribuição definida: o próprio trabalhador, durante a fase laboral, produz um montante de recursos necessários para sua aposentadoria (“pré-financiamento”), inexistindo um pacto direto entre as gerações. Os aportes são registrados em uma

¹⁰ O cálculo considera idade de aposentadoria de 65 anos para homens no Brasil.

conta individual durante a vida ativa do trabalhador e o saldo acumulado, bem como os retornos sobre o investimento, são convertidos em fluxo de renda previdenciária.

- III. Sistema de contas virtuais ou nocionais: as contribuições são registradas em contas individuais que, contudo, não recebem os recursos das contribuições, mas são contabilizadas de forma escritural. O saldo acumulado, existente apenas nos registros contábeis da instituição gestora, com a aplicação de uma taxa de retorno, serve como base para o cálculo do valor do benefício que é pago pelo governo por meio de fórmula baseada na expectativa de vida. Trata-se de um regime de repartição com contribuição definida (e não com “benefício definido”, como é, atualmente, o RGPS do Brasil).

Para fins desta seção, cujo objetivo é sistematizar os diferentes arranjos de previdência ao redor do mundo e lançar as bases para analisar os diferentes tratamentos tributários sobre essas rendas, importa principalmente o segundo nível. O Quadro 1 resume os principais tipos de regime de aposentadoria de segundo nível nos países selecionados, classificados em público ou privado, segundo as contas nacionais do país. Adicionalmente, o Anexo B traz o tratamento tributário fundos de pensão nos países em estudo (segundo e terceiro níveis).

Quadro 1 - Arquitetura dos regimes de aposentadoria de segundo nível (poupança obrigatória)

País	Público	Privado
Alemanha	Repartição com benefício definido	-
Austrália	-	Fundo de contribuição definida
Brasil	Repartição com benefício definido	-
Canadá	Repartição com benefício definido	-
Chile	-	Fundo de contribuição definida
Colômbia	Repartição com benefício definido	Fundo de contribuição definida
Costa Rica	Repartição com benefício definido	Fundo de contribuição definida
Espanha	Repartição com benefício definido	-
Estados Unidos	Repartição com benefício definido	-
França	Repartição com benefício definido	-
Itália	Sistema de Contas Nocionais	-
México	-	Fundo de contribuição definida
Portugal	Repartição com benefício definido	-

Fonte: OCDE (2021); OCDE, Banco Mundial e BID (2015).

2.2 Tratamento tributário das rendas de aposentadoria

Com base em um tratamento tributário diferenciado para aposentados, a taxa de reposição líquida (TRL) – medida como a renda disponível após impostos diretos¹¹ na aposentadoria comparada com a renda após impostos diretos no período laboral – pode ser maior que a taxa de reposição bruta (TRB). Isto é, a diferença entre renda do indivíduo na aposentadoria e a renda no período laboral pode ser menor quando se mede a renda disponível após a incidência de tributação. A tributação mais generosa para aposentados pode minimizar a lacuna entre renda do trabalho e renda da aposentadoria e contribuir para suavizar o consumo e equalizar o padrão de vida do indivíduo no tempo.

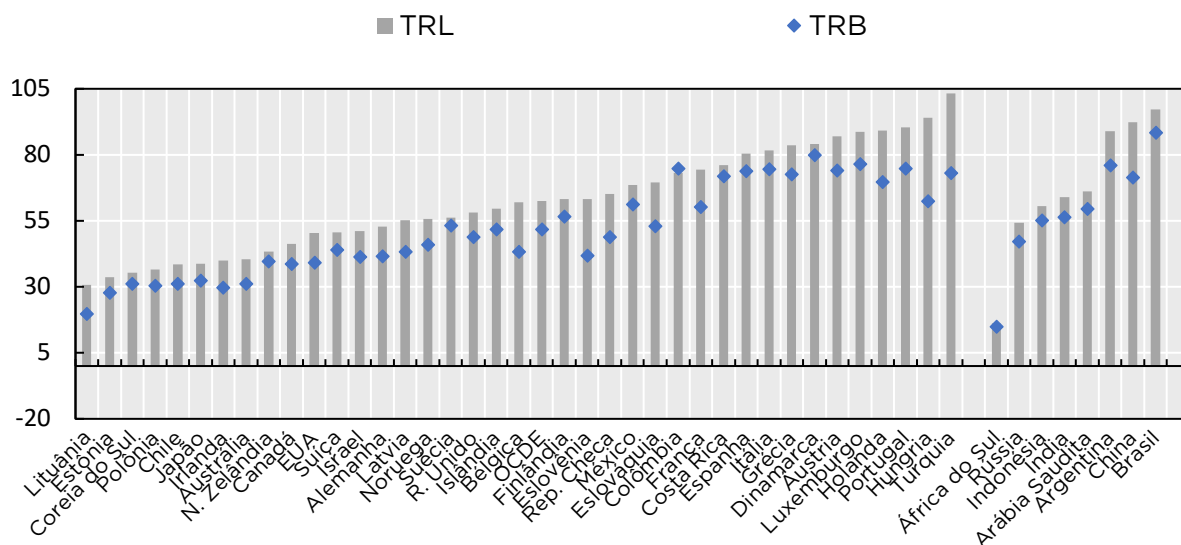
Considerando trabalhadores que recebem salário médio¹² e trabalham o total de anos requerido para a aposentadoria segundo as regras do país, a média de TRL dos sistemas de aposentadoria obrigatórios (primeiro e segundo nível) é de 62,4% entre os países da OCDE – 10,6 pp. Acima da TRB. Nota-se grande heterogeneidade de TRL entre os países (Gráfico 4). No Brasil, o aposentado recebe em média 88,4% da renda laboral média bruta (antes de considerar a tributação) e 97,3% da renda laboral média após impostos – a taxa de reposição da renda sobe quase 9 pp. Após considerar a tributação.

Os modelos previdenciários para cálculo da TRB e TRL da OCDE abrangem os regimes de previdência obrigatórios para trabalhadores do setor privado, sejam eles públicos (envolvendo pagamentos do governo ou de instituições previdenciárias, como definido no Sistema de Contas Nacionais) ou privados. Para cada país, foi modelado o principal regime nacional para empregados do setor privado formal, considerando o trabalhador que iniciou a vida laboral aos 22 anos e trabalha por todos os anos necessários para a aposentadoria, segundo as leis vigentes. Planos de aposentadoria de trabalhadores do setor público e grupos profissionais especiais não foram considerados no cálculo. Assim, pode haver heterogeneidade no valor dos indicadores de TRB e TRL dentro de um mesmo país se forem considerados diferentes grupos de trabalhadores. Igualmente, os indicadores de TRB e TRL são representativos apenas para a parcela de trabalhadores abarcados pelo mercado de trabalho formal, fato relevante para análises de países latino-americanos, onde o mercado informal concentra uma proporção relevante dos trabalhadores.

¹¹ Considera-se imposto de renda e contribuição para seguridade social cobrados por todos os níveis de governo.

¹² O salário médio é a quantia média de dinheiro que um trabalhador recebe em determinado país.

Gráfico 2 – Taxa de Reposição Bruta (TRB) x Taxa de Reposição Líquida (TRL) de aposentadorias: rendimentos médios em países selecionados – OCDE e G20



Fonte: OCDE (2021).

Os benefícios tributários aplicados aos impostos diretos sobre a renda de aposentadoria podem ser divididos em três categorias principais (Keenay e Whitehouse, 2003):

- Dedução ou crédito fiscal extra. Deduções são valores abatidos da base de cálculo do imposto, e crédito fiscal é o direito à restituição, reembolso, compensação ou ressarcimento de parte do tributo pago. Diversos países instituem regras de dedução e/ou crédito fiscal com base na idade, adicionalmente às regras de dedução e/ou crédito fiscal estabelecidas para os contribuintes em idade economicamente ativa. Podem ser direcionadas apenas a aposentados com renda até certo valor limite, sendo vedadas para faixas de renda superiores.
- Alívio total ou parcial de imposto de renda (IR). Trata-se de dispensa, total ou parcial, do pagamento de IR no caso de renda de aposentadoria. Instituído principalmente para rendas provenientes de esquemas públicos. Também pode haver tratamento tributário diferenciado para rendas de aposentadoria provenientes de esquemas privados, limitado a até certo nível de renda.
- Redução ou isenção do pagamento de contribuições para a seguridade social (CSS). As contribuições sociais são pagamentos efetuados por empregadores e trabalhadores para regimes de seguro social, com a finalidade de constituir uma provisão para o pagamento das prestações sociais no caso de velhice, invalidez, morte, desemprego, entre outros. Contribuições para a aposentadoria e seguro-desemprego são comumente isentadas para aposentados. Mas alguns países cobram dos aposentados o pagamento de contribuições ligadas ao sistema de saúde e fundos solidários para combate à pobreza.

O Quadro 2 resume os principais tipos de concessão tributária para aposentados nos 13 países em estudo.¹³

Quadro 2 – Benefícios tributários para aposentados no imposto de renda e contribuição para seguridade social em países selecionados

País	Dedução ou crédito fiscal extra para aposentados	Alívio parcial de IR para aposentados	Pagamento de CSS por aposentado	Pagamento de CSS por trabalhador ativo	Observações
Alemanha	Não	Sim	Reduzido	Sim	Vantagens adicionais com base no número de filhos. - CSS: pagamento de contribuição para cobertura de saúde e cuidado a longo prazo.
Austrália	Sim	Sim	Isento	Não	Não há cobrança de CSS; benefícios previdenciários são custeados pela receita geral do governo.
Brasil	Não	Sim	Isento*	Sim	Dupla isenção de IR para aposentados com 65 anos ou mais.
Canadá	Sim	Sim	Isento	Sim	Crédito fiscal adicional para aposentados a partir dos 65 anos, até limite de renda estipulado. - CSS: apesar da isenção, há opção de contribuir para seguridade social e aumentar a renda futura.
Chile	Sim	Não	Reduzido	Sim	CSS: pagamento de contribuição para cobertura de saúde.
Colômbia	Não	Não	Reduzido	Sim	CSS: pagamento de contribuição para cobertura de saúde e, acima de 10 salários-mínimos, com o Fundo de Pensão Solidário

¹³ Outros aspectos do tratamento fiscal (tratamento de contribuições e retornos de investimento no nível do fundo de pensão) não são considerados nesta seção. Isso porque o foco está na tributação das rendas de aposentadoria (em relação à renda do trabalhador ativo) e não em como elas são constituídas. A Seção 4 aborda brevemente do tratamento tributário de fundos de pensão.

Costa Rica	Não	Não	Reduzido	Sim	CSS: Não há contribuição no caso de aposentadoria por invalidez, velhice e pensão por morte; custeado por fundo específico.
Espanha	Não	Sim	Isento	Sim	Redução de IR para 65 anos ou mais e redução adicional para maiores de 75 anos.
Estados Unidos	Sim	Sim	Isento	Sim	Idosos têm direito a uma dedução maior no IR federal.
França	Não	Sim	Reduzido	Sim	Redução de IR para 65 anos ou mais se renda for abaixo do teto estabelecido. - CSS: pagamento de contribuições específicas.
Itália	Sim	Sim	Isento	Sim	Permite deduzir totalmente contribuições ao FCN do IR.
México	Não	Sim	Isento	Sim	Isenção fiscal para renda até 15 vezes a UMA (Unidad de Medida y Actualización) diária; após é aplicada a tabela padrão.
Portugal	Sim	Não	Isento	Sim	Dedução fiscal extra para aposentados com renda abaixo de teto estabelecido.

Fonte: OCDE (2021); OCDE, Banco Mundial e BID (2015); ILO.

* Pensionistas ou aposentados do Regime Próprio (setor público) que recebam benefício acima do teto de benefícios do INSS (regime geral, aplicável ao setor privado) pagam contribuição previdenciária com percentual igual ao de servidores ativos.

Considerando a arquitetura do regime de aposentadoria (Quadro 1) e os benefícios tributários no IR e CSS de aposentados (Quadro 2), há três países com estrutura semelhante à brasileira: Alemanha, Espanha e França. Neles, o regime de segundo nível (poupança obrigatória) é do tipo repartição com benefício definido e há alívio parcial de IR para aposentados em relação ao trabalhador da ativa. Assim como no Brasil, tanto França quanto Espanha instituíram redução de IR para aposentados a partir dos 65 anos, sendo que na Espanha a redução aumenta após os 75 anos. Em relação à CSS, a cobrança é reduzida para aposentados na Alemanha e na França, enquanto é isenta para aposentados na Espanha e no Brasil. Nos demais países da ALC considerados

no estudo (Colômbia, Costa Rica, Chile e México), a arquitetura e benefícios fiscais diferem significativamente dos brasileiros.

Mostra-se, assim, imprescindível que a avaliação dos benefícios fiscais do IRPF às aposentadorias e pensões esteja em linha com o arcabouço da previdência, isto é, seus tipos e respectivos planos de custeio e de benefícios. Se as contribuições à previdência são deduzidas da renda tributável, cabe onerar os benefícios a serem futuramente recebidos. De outra parte, se as regras implicam perdas na renda quando da aposentadoria, cabe avaliar a concessão de alívio tributário de forma a preservar o poder de compra dos que se aposentam.

3 Perfil dos beneficiários da isenção especial

O perfil dos beneficiários, mostrando sua posição na distribuição dos declarantes conforme a renda, a composição de sua renda, a participação de declarações conjuntas, o emprego do desconto simplificado, as deduções empregadas, o imposto pago, só é possível com acesso à base de dados da RFB com foco nos beneficiários e com a precaução de se ter um panorama bem detalhado de todos os declarantes. Empregou-se a base, para os anos 2016 e 2017, de toda a população declarante, organizada por centésimos de renda total, com um conjunto de variáveis relativas à quantidade de declarantes de desconto simplificado, de parcela isenta, de moléstias graves e de despesas médicas, entre outros.¹⁴ Conta-se, ademais, com variáveis relativas aos valores das rendas isentas – total, lucros e dividendos, parcela isenta, moléstias graves – da renda tributável, da renda tributada exclusivamente na fonte, das deduções – total, despesas médicas, entre outras – e dos impostos.

Na presente seção, além da análise da base de centésimos do IRPF para o ano calendário 2017, acima descrita, realizaram-se duas outras avaliações do perfil da população beneficiada: os dados da PNAD-C de 2019, em que constam informações dos rendimentos de aposentadorias e pensões, da idade dos beneficiários e a base de dados resultante da associação entre os dados do IRPF de 2017 e a PNAD-C de 2017.

3.1 Análise dos dados – Base do IRPF

Na Tabela 1 encontram-se as principais informações da base do IRPF do ano calendário 2017, com foco nas relativas a parcela isenta. Em 2017, foram entregues quase 30 milhões de declarações do IRPF, com a renda bruta média mensal atingindo R\$ 8.331 e grande disparidade de renda entre os declarantes. Isso fica patente pela distância entre a renda média mensal dos estratos inferiores e a dos 10% mais ricos. Considerando que no 1º décimo constam vários declarantes com renda bruta baixa, e que, no 10º décimo, estão os declarantes com renda mais alta, a razão entre a renda média do 10º décimo e a do 3º décimo é de 15,5 vezes.

¹⁴ Essa base de dados de declarações de IRPF por centésimos de renda foi cedida pela RFB a partir de uma solicitação no âmbito da avaliação de outros gastos tributários pelo CMAP. A base de dados cedida não compreende dados sigilosos (apenas valores agregados segundo os centésimos da renda). Dessa forma, a avaliação da política de parcela isenta especial fez uso da mesma base, tendo seu relatório de avaliação publicado pelo CMAP.

Os beneficiários da parcela isenta especial, em 2017, foram pouco mais de 3 milhões, concentrados na metade superior da distribuição dos declarantes segundo a renda declarada, onde se situam quase 2/3 dos beneficiários. De outra parte, a participação desse grupo aumenta nos estratos superiores de renda, dado que na média dos declarantes é de 10%, e conforme aumenta o nível de renda, atinge 16% e 18% no 9º e 10º décimos de renda, respectivamente (ver Tabela 1, coluna 1). Como os declarantes do IRPF encontram-se, grosso modo, dentre os 20% mais ricos da população, fica claro que os beneficiários da parcela isenta especial se concentram no topo da distribuição da renda da população brasileira, e, como veremos na análise do perfil dos aposentados com dados da PNAD-C, situam-se entre os aposentados e pensionistas mais ricos do país.

O valor médio da parcela isenta especial¹⁵ é relativamente estável entre os décimos de renda, salvo no 1º décimo. Isso se deve ao fato de a parcela ser um valor fixo – R\$ 1.903,38 – e, portando, válido para todas as aposentadorias e pensões de declarantes com 65 anos ou mais, independente do total da renda que percebem. Valores inferiores nos estratos mais baixos de renda se devem ao fato de a renda de aposentadoria nesses estratos não atingir os R\$ 3.806,76 isentos, com o valor a partir de então situando-se entre R\$ 1.740 e R\$ 1.894, ou seja, muito próximo do valor da parcela isenta (Tabela 1, colunas 2 e 3).

Tabela 1 – Distribuição dos declarantes de parcela isenta na população total, composição da população beneficiada, renda bruta média mensal, renda da parcela isenta, % de rendimentos isentos e participação da parcela isenta nos rendimentos isentos e frente às deduções, por décimos de renda (Brasil, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Décimos de renda bruta	Participação declarantes com parcela isenta especial	Renda bruta média (R\$)	Parcela isenta especial média (R\$)	Rendimentos isentos/renda bruta total	Parcela isenta especial/total rendimentos isentos	Parcela isenta especial/total de deduções IRPF
1	3%	559	942	14%	35%	3%
2	4%	2.063	1.523	8%	35%	7%
3	5%	2.649	1.696	8%	38%	4%
4	7%	3.202	1.740	10%	39%	17%
5	10%	3.830	1.817	12%	38%	9%
6	12%	4.652	1.871	14%	33%	23%
7	13%	5.811	1.892	15%	28%	13%
8	14%	7.727	1.894	17%	20%	18%
9	16%	11.624	1.891	21%	12%	17%
10	18%	41.189	1.906	46%	2%	12%
Total	10%	8.331	1.823	31%	7%	12%
Pop. Total e beneficiários	29.689.007	3.017.412				

Fonte: RFB – Base de dados de declarações de IRPF por centésimos de renda.

Notas: A coluna 1 se refere ao percentual de declarantes com parcela isenta especial em cada décimo de renda. A coluna 2 traz a renda bruta média dos declarantes em cada décimo de renda. A coluna 3 traz o valor médio de parcela isenta especial em cada décimo de renda, considerando aqueles que declaram a parcela isenta (coluna 1). A coluna 4 mostra o quanto os rendimentos isentos representam da renda bruta total, por décimo de renda. A coluna 5 mostra o quanto a parcela isenta especial representa do total de rendimentos isentos, por décimo de renda. Por fim, a coluna 6 mostra o quanto a parcela isenta especial representa em relação ao total de deduções de IRPF, por décimo de renda.

É interessante notar que, enquanto os rendimentos isentos crescem com a renda, o peso da parcela isenta especial sobre o total das isenções dos

¹⁵ Calculado como o valor total da parcela isenta especial no décimo de renda dividido pelo número de declarantes da parcela isenta no décimo de renda.

declarantes decresce de forma substancial (coluna 5). A parcela isenta mostra-se bastante importante nos estratos de renda inferiores, justamente onde esses são menos expressivos. Ou seja, a maior parte dos declarantes do benefício situam-se em décimos em que o peso da parcela isenta é menor, o que não ocorre em relação às deduções. Observando os três décimos intermediários superiores - 6º a 8º - os rendimentos isentos representam cerca de 1/6 da renda total, e a parcela isenta especial responde entre 1/5 e 1/3 do total de isenções.

Na Tabela 2 são apresentados indicadores similares aos da anterior, com a inclusão de informações da composição da renda (coluna 2) e da distribuição dos rendimentos isentos (coluna 10) e do valor das aposentadorias de portadores de moléstias graves (coluna 9), gasto tributário já submetido a um processo de avaliação no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). A conclusão é que a maior parte da população beneficiária da parcela isenta especial se encontra em estratos intermediários a superiores (colunas 4, 5 e 6), em que a parcela isenta tem um peso relativamente significativo (coluna 7), e os rendimentos isentos não são tão expressivos como nos estratos superiores (colunas 3 e 10).

Tabela 1 - Composição da renda bruta total, população declarante da parcela isenta (participação e composição) e distribuição dos rendimentos isentos e do montante da parcela isenta, segundo estratos selecionados de renda total (Brasil, 2017)

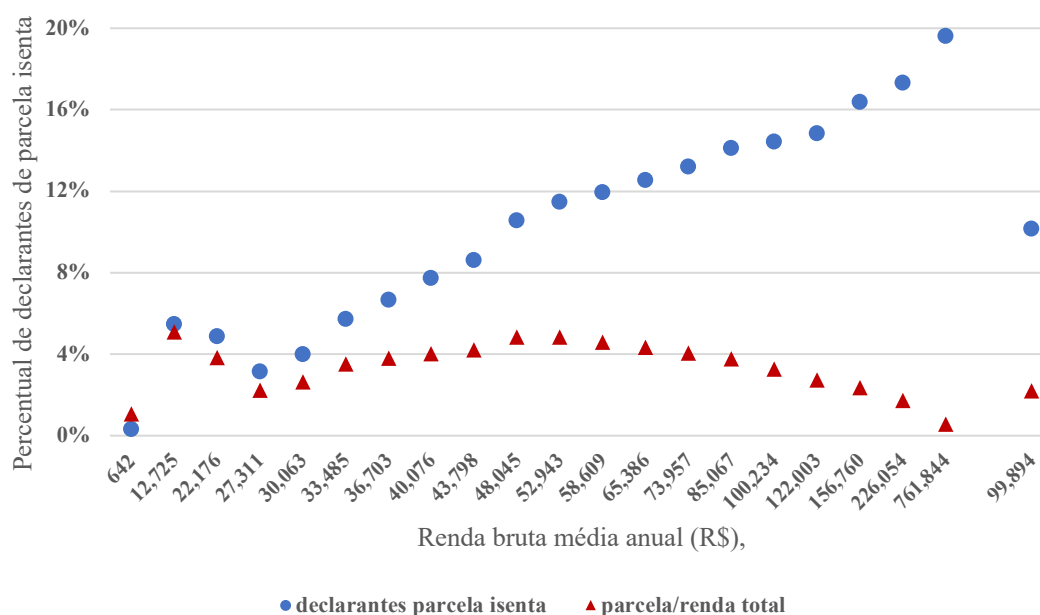
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Estratos de renda bruta total	Renda média anual (R\$)	Participação da renda tributável na renda total	Participação rendimentos isentos na renda total	Número de declarantes da parcela isenta especial	Distribuição da população declarante da parcela isenta especial	Participação declarantes da parcela isenta especial	Participação da parcela isenta especial na renda total	Distribuição do valor da parcela isenta especial	Distribuição moléstias graves	Distribuição dos rendimentos isentos
20% mais pobres	15.713	87%	10%	205.803	7%	3%	3%	5%	1%	3%
50% mais pobres	29.502	84%	10%	849.806	28%	6%	4%	25%	6%	15%
30% intermediários	72.699	77%	16%	600.437	38%	13%	4%	40%	17%	22%
20% mais ricos	316.665	47%	41%	1.013.171	34%	17%	1%	35%	77%	63%
5% mais ricos	761.844	33%	52%	291.784	10%	20%	1%	10%	38%	38%
1% mais ricos	2.140.350	18%	64%	57.563	2%	19%	0%	2%	6%	21%
Média (total dos declarantes)	99.894	59%	31%	3.018.564	100%	10%	2%	100%	100%	100%

Fonte: RFB - Base de dados de declarações de IRPF por centésimos de renda.

A coluna 1 traz os dados de renda média anual referente a cada estrato de renda bruta total. As colunas 2 e 3 foram obtidas, respectivamente, pela razão da renda tributável e dos rendimentos isentos pela renda total em cada estrato. A coluna 4 mostra o número de declarantes da parcela isenta especial em cada estrato e, a coluna 5, a distribuição do total de declarantes de parcela especial isenta dentre os estratos. A coluna 6 explicita o percentual de declarantes com parcela isenta especial em cada estrato de renda. A coluna 7 foi obtida pela razão entre o valor da parcela isenta especial declarada e a renda bruta total de cada estrato de renda. As colunas 8, 9 e 10 apresentam a distribuição do recorte indicado, respectivamente, parcela isenta especial, gasto tributário de moléstias graves e total de rendimentos isentos, nos estratos de renda.

Com o objetivo de sintetizar os “achados” apontados anteriormente, elaborou-se o Gráfico 4, mostrando que os declarantes da parcela isenta estão mais presentes nos grupos intermediários superiores de renda (acima de R\$ 70 mil anual) e ricos (acima de R\$150 mil), que, por outro lado, exibem uma importância menor da renda da parcela isenta sobre a renda total. Verifica-se, assim, que a concessão da parcela isenta se destina proporcionalmente mais aos grupos mais ricos dos declarantes, cuja importância chega a ser marginal no topo da distribuição. Efetivamente, o estrato de declarantes com renda de R\$ 762 mil anual (5% mais rico) conta com 20% de beneficiários da parcela isenta, com essa isenção respondendo por 1% da renda total do estrato. E, vale lembrar, esse grupo tem alíquota efetiva sobre a renda total inferior à 5%.

Gráfico 4 - Participação dos declarantes de parcela isenta no total de declarantes e do valor da parcela isenta na renda bruta total, segundo centésimos de renda (Brasil, 2017)



Fonte: RFB- Base de dados de declarações de IRPF por centésimos de renda.

No Anexo C, encontram-se outras ilustrações que comparam a participação dos declarantes de parcela isenta no total de contribuintes por centésimos de renda com os declarantes aposentados e pensionistas portadores de moléstias graves, os que empregaram o desconto simplificado e os que declaram despesas médicas. Além dessa comparação em termos de quantidade de declarantes, são apresentadas as participações em termos de valor de: despesas médicas nas deduções; da parcela isenta nos rendimentos isentos; das aposentadorias de portadores de moléstias graves nos rendimentos isentos e dos rendimentos isentos na renda total.

3.2 Análise dos dados – Base PNAD-C 2019

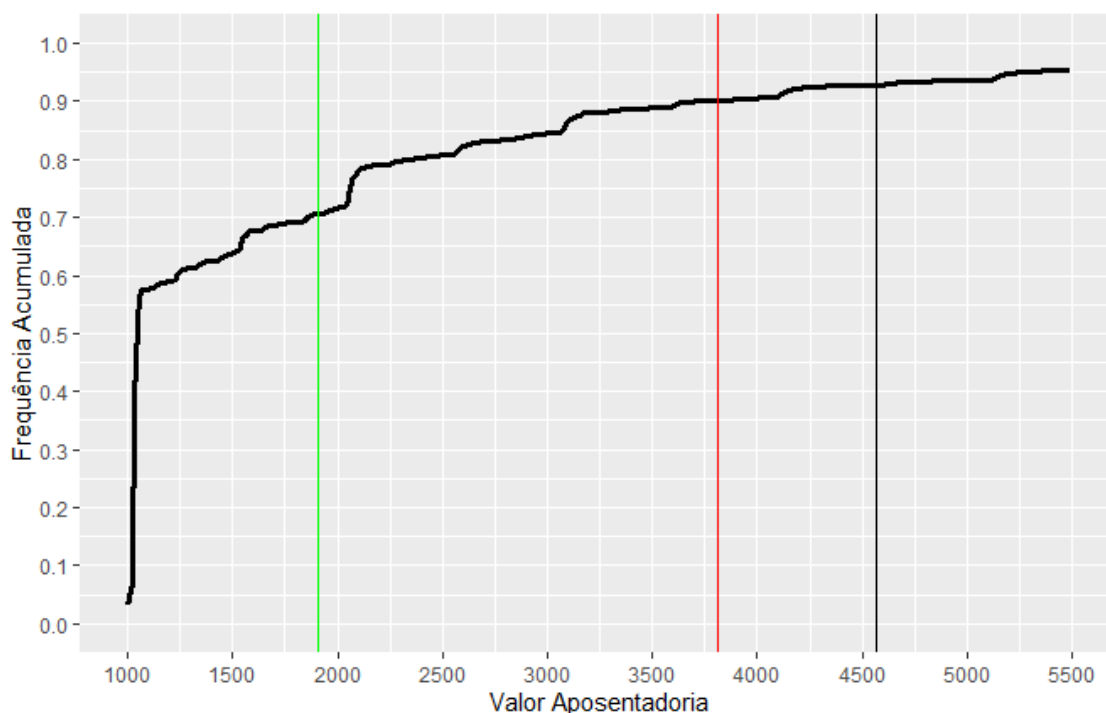
Nesta subseção procura-se caracterizar os beneficiários da parcela isenta especial em termos de características sociodemográficas e econômicas. A análise procura, sempre que possível, compará-los com o resto da população brasileira, ora procurando alguma diferença de características que possa justificar o benefício tributário a esse grupo, ora procurando compreender quem são os beneficiários em termos de bem-estar relativo ao resto da população.

Foram utilizados os microdados da divulgação anual da PNAD-C de 2019.¹⁶ Optou-se pelo ano de 2019 porque os microdados de 2021 não haviam sido divulgados no momento em que o estudo foi realizado, e as informações de 2020 foram fortemente afetadas pelos efeitos da pandemia da COVID-19.

Empregaram-se dados relativos à população adulta (18 anos ou mais) que informou algum rendimento, contabilizando na divulgação anual 25.437 pessoas/observações, representativas de aproximadamente 126 milhões de pessoas. Dessas 126 milhões de pessoas, 31 milhões relatam estar recebendo aposentadoria e/ou pensão. Foram utilizados os deflatores da PNAD-C, normalizando as rendas para valores do quarto trimestre de 2019 (outubro-novembro-dezembro).

¹⁶ Precisamos usar a divulgação anual, pois apenas nela consta o questionário complementar de “outros rendimentos” em que há informações sobre aposentadoria e outros tipos de rendimentos.

Gráfico 5 – Frequência acumulada dos rendimentos da aposentadoria



Fonte: Divulgação anual da PNAD-C de 2019.

O Gráfico 5 apresenta a frequência acumulada da renda da aposentadoria, e mostra que pouco mais da metade das pessoas recebe alguma aposentadoria igual ao piso de um salário mínimo. A isenção especial incide sobre aqueles que recebem mais do que a linha básica de isenção do IRPF, de R\$ 1.903,98, marcada pela linha vertical verde. Observa-se que 70% da população aposentada recebe menos do que o valor da isenção básica, ou seja, todo o rendimento da aposentadoria está isento. Entre os 30% dos aposentados com aposentadoria acima desse valor linha, estão os elegíveis à isenção especial ou que passarão a sê-lo quando atingirem 65 anos: dois terços recebem entre o limite básico e o limite especial de R\$ 3.807,96, marcado com a linha vertical vermelha no gráfico. Nesse grupo o valor extra de isenção no IRPF será a diferença entre o valor da aposentadoria e a linha básica de isenção (linha verde). Já aqueles cujo valor da aposentadoria está acima do limite especial, que representam tão somente 10% da população aposentada e 1/3 dos que recebem aposentadorias acima de R\$ 1.903,98 vão receber o valor “cheio” da isenção especial: R\$ 1.903,98.

A Tabela 3 apresenta estatísticas descritivas de diferentes agrupamentos da população adulta com renda: não aposentados (75% da população adulta); aposentados (25% da população adulta); adultos com aposentadoria abaixo de R\$ 1.903,98 (18% da população adulta); adultos com aposentadoria acima de R\$ 1.903,98 e com 65 anos ou mais (grupo no qual incide a isenção especial e que representa 4,5% da população adulta); adultos com aposentadoria acima de R\$ 1.903,98 com menos de 65 anos (grupo que no futuro passará a receber

isenção especial e representa 2,9% da população adulta). Observa-se pelos dados da tabela que o grupo com idade igual ou superior a 65 anos, sobre o qual incide a isenção especial, é mais próspero quando comparado com a média dos não aposentados, dos aposentados, e dos adultos com aposentadoria abaixo do limite da isenção simples. Esse grupo tem sobrerrepresentação da população branca; sobrerrepresentação de adultos com diploma de nível superior; renda média mais alta e mais diversificada, com maior participação de aluguéis e outros rendimentos.¹⁷ Nota-se que os 47% do grupo beneficiado é masculino, contudo, ao considerar a proporção de 43% de homens na população aposentada percebe-se que é um grupo com maior representação de homens em comparação à população aposentada como um todo.

Tabela 3 – Dados sociodemográficos e da renda da população adulta com rendimentos, segundo o recebimento de aposentadoria e pensão e idade (Brasil, 2019)

Indicadores	(1)	(2)	(3)	(4) e (5)	
	Não Aposentados	Aposentados	Abaixo limite (R\$ 1.903,98 mensais)	Acima limite (R\$ 1.903,98 mensais)	
				>= 65 anos	< 65 anos
População	94.366.164	31.357.728	22.160.775	5.564.949	3.632.004
Participação população	75,06%	24,94%	17,63%	4,43%	2,89%
Idade	39,54	67,53	67,43	74,28	57,79
Homem	52%	43%	41%	47%	49%
Branco	42%	51%	45%	66%	61%
Ensino Médio	33%	15%	12%	20%	29%
Ensino Superior	19%	13%	4%	31%	43%
Renda média todas as fontes	2.136,30	2.579,58	1.390,50	5.227,29	5.777,96
Renda média aposentadoria*		2.002,15	1.105,79	4.178,80	4.136,23
Tem renda do trabalho	88%	17%	17%	13%	29%
Recebe aluguel	3%	5%	4%	9%	8%
Recebe outros rendimentos	1%	2%	1%	5%	3%

Fonte: PNAD-C/IBGE. Nota: O limite referido nas colunas 3,4 e 5 é a linha básica de isenção do IRPF, de R\$ 1.903,98 *Considera apenas população aposentada.

A Tabela 4 é muito semelhante à Tabela 3, com maiores desagregações do grupo com valor da aposentadoria acima de R\$ 1.903,98. Esse grupo é separado entre aqueles com aposentadoria entre o limite simples e o limite especial, e aqueles com aposentadoria acima do limite especial.

Observamos na Tabela 4 que, dos 4,5% da população adulta elegível para a parcela isenta especial, pouco menos de 3/4 recebe apenas uma parcela dela,

¹⁷ Na PNAD-C, a pergunta de “outros rendimentos” registra rendas de aplicações financeiras, aluguéis, aposentadorias e programas sociais.

e um pouco mais de 1/4 recebe seu valor “cheio”. Esse grupo que recebe o valor inteiro da parcela isenta especial representa 1% da população adulta com renda, obtendo renda média R\$ 9.180 oriunda de todas as fontes, e aposentadoria média de R\$ 7.628. A aposentadoria média evidencia que nesse grupo estão os aposentados por regimes diversos de aposentadoria como o Regime Próprios da Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC), além do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), uma vez que muitos recebem acima do teto do RGPS, que, em 2019, era R\$ 5.839,45. Nesse grupo, 73% se autodeclararam brancos e 57% têm diploma de nível superior. Por último, 11% recebem renda de aluguel e 8,3% recebem “outros rendimentos”.

Tabela 4 - Indicadores sociodemográficos e da renda da população adulta pelo recebimento mensal de aposentadoria e idade e os valores da isenção (Brasil, 2019)

Indicadores	Aposentadoria abaixo de R\$ 1.903,98		Aposentadoria entre R\$ 1.903,98 e R\$ 3.807,96		Aposentadoria acima de R\$ 3.807,96		Não aposentados	
	>= 65 anos	< 65 anos	>= 65 anos	< 65 anos	>= 65 anos	< 65 anos	>= 65 anos	< 65 anos
População	13.938.681	8.222.094	3.754.056	2.348.314	1.810.894	1.283.690	2.435.641	91.930.524
Participação população	11,1%	6,5%	3,0%	1,9%	1,4%	1,0%	1,9%	73,1%
Idade	74	56	74	58	74	58	71	39
Homem	44%	35%	45%	48%	50%	51%	47%	52%
Branco	46%	44%	63%	61%	73%	63%	43%	42%
Ensino médio	8%	18%	19%	31%	21%	25%	11%	34%
Ensino superior	3%	5%	18%	33%	57%	62%	12%	19%
Renda média todas as fontes	1.318,98	1.511,74	3.319,37	4.110,30	9.182,49	8.828,68	2.181,01	2.135,12
Renda média aposentadoria*	1.102,58	1.111,25	2.514,98	2.619,60	7.627,96	6.910,65		
Tem renda do trabalho	12%	25%	12%	31%	14%	24%	43%	90%
Recebe aluguel	4%	3%	8%	7%	11%	9%	5%	3%
Recebe outros rendimentos	0,6%	0,8%	3,1%	2,5%	8,3%	5,2%	1,1%	1,3%

Fonte: PNAD-C/IBGE. Nota: *Considera apenas população aposentada.

A Tabela 5 apresenta algumas estatísticas descritivas da população adulta agrupada pela posição na distribuição da renda de todos os rendimentos, com cada linha se referindo a um décimo da distribuição da renda total. Na coluna 1, apresentamos a renda média de todos os rendimentos para determinado décimo da distribuição. Nas colunas 2 e 3 apresentamos a porcentagem da renda total de determinado décimo que advém da renda do trabalho e da renda da aposentadoria, respectivamente. Da coluna 4 em diante calculamos a porcentagem de determinado grupo definido pelo título da coluna na população daquele décimo.

Tabela 5 - Composição da renda total e distribuição da população segundo idade e condição de aposentado, por décimos de renda total (todas as fontes)

Décimos da renda de todas as fontes	Renda			Idade >= 65	Não aposentados (%)	Aposentados		
	Todas as fontes	% Trabalho	% Aposentadorias e pensões públicas			Abaixo limite (R\$ 1.903,98 mensais)	Acima limite (R\$ 1.903,98 mensais)	
							>= 65	< 65
1º	243	56%	1%	1%	0%	100%	0,0%	0,0%
2º	759	69%	22%	14%	17%	100%	0,0%	0,0%
3º	998	38%	53%	39%	51%	100%	0,0%	0,0%
4º	999	50%	45%	34%	43%	100%	0,0%	0,0%
5º	1.162	83%	15%	10%	16%	100%	0,0%	0,0%
6º	1.436	85%	15%	10%	15%	100%	0,0%	0,0%
7º	1.810	75%	24%	18%	26%	89%	8,5%	2,6%
8º	2.257	81%	19%	13%	22%	86%	9,0%	5,3%
9º	3.363	77%	22%	16%	27%	80%	12,0%	8,1%
10º	9.442	77%	20%	18%	31%	72%	14,8%	12,9%
Total/média	2.247	75%	22%	17%	25%	93%	4,4%	2,9%

Fonte: PNAD-C/IBGE. Nota: *Considera apenas população aposentada.

Já na Tabela 6, consideramos os décimos da renda total da população adulta com renda, mas calculamos os indicadores considerando apenas a população aposentada, e sua interpretação é análoga à da Tabela 5. Por exemplo, a linha 7 da coluna 6 nos informa que 32,1% da população aposentada no sétimo décimo da distribuição da renda total recebe aposentadoria com valor acima do limite simples da isenção do IRPF e tem 65 anos ou mais. Uma informação relevante que se tira dessa tabela, olhando para coluna 4, é que a renda da aposentadoria passa a perder participação na renda total do décimo justamente no mesmo intervalo da distribuição que está se beneficiando da parcela isenta especial, o sétimo décimo.

Tabela 6 – População aposentada por décimos da renda total

Décimos renda total	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Renda				Idade >= 65	Aposentados		
	Renda total	% Trabalho	% Aposentadorias e pensões públicas	Abaixo limite (R\$ 1.903,98 mensais)		Acima limite (R\$ 1.903,98 mensais)		
						>= 65	< 65	
1º	369	1,7%	98,3%	16,6%	100,0%	0,0%	0,0%	
2º	946	0,3%	99,7%	64,7%	100,0%	0,0%	0,0%	
3º	998	0,0%	100,0%	67,1%	100,0%	0,0%	0,0%	
4º	998	0,0%	100,0%	69,6%	100,0%	0,0%	0,0%	
5º	1.154	5,0%	95,0%	56,5%	100,0%	0,0%	0,0%	
6º	1.443	5,9%	94,1%	61,0%	100,0%	0,0%	0,0%	
7º	1.871	11,7%	87,2%	65,3%	58,0%	32,1%	9,9%	
8º	2.292	15,7%	83,6%	57,3%	34,5%	41,3%	24,2%	
9º	3.387	17,3%	81,2%	55,8%	25,6%	44,4%	30,0%	
10º	9.802	31,0%	62,0%	52,9%	10,1%	48,0%	41,9%	
Total/média	2.580	19,4%	77,6%	62,2%	70,7%	17,7%	11,6%	

Fonte: PNAD-C/IBGE. Nota: *Considera apenas população aposentada.

A partir da análise conjunta dos dados apresentados pode-se apreender padrões e concluir sobre algumas características socioeconômicas da população beneficiada pela isenção em questão. Trata-se de um grupo relativamente avantajado da população brasileira: maior taxa de autodeclarados brancos; maior taxa de formação superior; rendimentos maiores e mais diversificados; concentrados no topo da distribuição de renda brasileira. Ou seja, considerando a isenção especial como um gasto público, trata-se de um gasto¹⁸ com alta regressividade.

3.3 Análise dos dados – Base associada PNAD-C 2017 e DIRPF 2017

A literatura sobre distribuição de renda aponta problemas relacionados à usual subdeclaração dos rendimentos em pesquisa amostrais. Muito se discute sobre se o comportamento se altera segundo o nível de renda, isto é, primeiro, se a subdeclaração está presente em todos os estratos de renda e, segundo, se ela é maior em determinados grupos, notadamente nos mais ricos. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) ilustra, em alguma medida, esse fato nos grupos mais pobres, dado que, nos décimos inferiores, as despesas totais superam os rendimentos, ou seja, as famílias encontram-se no que se pode denominar déficit orçamentário. Na POF 2017/2018, o déficit se estende até o 18º percentil, valor inferior ao que se observava nas POFs de 2002/03 e 2008/09.

¹⁸ Estimativa da RFB indica um gasto com esse benefício de R\$ 11,4 bilhões em 2022 (o equivalente a 5,2% da arrecadação estimada para o IRPF).

No caso dos estratos mais ricos, vêm sendo realizados esforços por pesquisadores de todo o mundo para mitigar esse problema por meio do uso dos registros fiscais. Não resta dúvida que a subdeclaração nos estratos superiores afeta muito a medida da desigualdade de renda. Acredita-se que a apuração da renda pelos fiscos seja menos enviesada e, portanto, um parâmetro adequado para realizar um ajuste das rendas apuradas nas pesquisas domiciliares. A associação entre pesquisas domiciliares e registros fiscais emprega como procedimento padrão ajustar a distribuição da renda a uma função de Pareto, especialmente em razão do pequeno número de agregados franqueados nos registros fiscais.

Para esta avaliação realizou-se uma correção baseada nos dados agregados por centésimos da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF). Decidiu-se “emparelhar” as duas distribuições de renda, ou seja, ordenando ambas as bases pela renda total ou de todas as fontes. Considerou-se, de um lado, que os declarantes são adultos e únicos provedores de renda e, de outro, que os declarantes do IRPF se encontram no topo da distribuição. E, no caso da PNAD-C, selecionou-se a população adulta (18 anos ou mais) com rendimentos. Com os declarantes do IRPF situando-se no topo da distribuição de renda brasileira, criaram-se grupos de observações na PNAD-C, levando em conta os pesos amostrais, de tamanho equivalente aos centésimos da base da RFB. Dessa forma, “identificamos” os centésimos do DIRPF nos microdados da PNAD-C.

Em outros termos, separaram-se os 29.722 mil mais ricos da PNAD-C, considerando os pesos amostrais, e agrupou-se esse subconjunto em centésimos, de modo a permitir uma comparação da renda de todas as fontes de cada um desses “centésimos” da PNAD com a renda total bruta dos centésimos da base da RFB. Como resultado chegou-se a 67 agrupamentos – centésimos – em que a renda bruta total do IRPF superava a aportada pela PNAD-C. Decidiu-se, também, agrupar as outras observações não empregadas no emparelhamento em estratos com a soma dos pesos amostrais próximos a 297 mil. Assim, se chegou a uma base com 420 agrupamentos, em que os 67 mais ricos tinham por renda a da base do IRPF. Vale sublinhar que se preservou a renda de todas as fontes para os 33 grupos em que essa renda superava a da RFB, assim como as informações da RFB ligadas a esses agrupamentos.

Na Tabela 7 encontram-se as distribuições dos declarantes, dos declarantes de parcela isenta e dos declarantes de moléstias graves, por estrato de renda, provenientes da base da DIRPF. Ademais, são apresentadas as distribuições dos aposentados e dos elegíveis ao benefício originárias da PNAD-C. Chama a atenção de imediato, a diferença entre a quantidade de declarantes de parcela isenta e a população estimada de elegíveis aportada pela PNAD-C. É verdade que se deve somar aos declarantes da parcela isenta os portadores de moléstias graves, uma vez que a isenção é para os recebimentos de aposentadorias e pensões. Ainda assim, resta um milhão de pessoas a mais que declarantes, o que se deve, principalmente, à diferença nos 30% intermediários acima da mediana da distribuição. Vale notar que existem as declarações

conjuntas em que pode haver dois beneficiários de aposentadorias e/ou pensões aptos a usufruir da parcela isenta. Visto que os dados para os 20% mais ricos são menos destoantes e que as diferenças parecem ser explicadas pelas declarações conjuntas e por variações nos rendimentos tributáveis no decorrer do ano fiscal, acredita-se que a base de dados associando a PNAD-C aos registros de DIRPF permita análises e inferências quanto aos efeitos redistributivos da isenção em análise.

Tabela 7 – Distribuição dos declarantes do IRPF, de parcela isenta especial e de moléstias graves e dos aposentados e elegíveis ao benefício, segundo estratos selecionados da renda total (Brasil, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Estratos de renda total	Número de declarantes (DIRPF)	Número de declarantes parcela isenta especial (DIRPF)	Número de declarantes aposentados a por moléstias graves (DIRPF)	Número de aposentados (base PNAD)	Número de elegíveis para parcela isenta especial (base PNAD)
20% mais pobres	-	-	-	1.398.644	-
50% mais pobres	-	-	-	15.618.636	-
30% intermediários	4.755.455	153.024	31.122	7.434.857	2.051.833
20% mais ricos	24.966.137	2.865.540	676.368	6.358.319	2.809.941
5% mais ricos	6.241.534	1.056.644	315.578	1.770.627	885.837
1% mais ricos	1.188.863	233.894	71.213	360.007	211.130
Total	29.721.592	3.018.564	707.490	29.411.812	4.861.774

Fonte: Base associada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

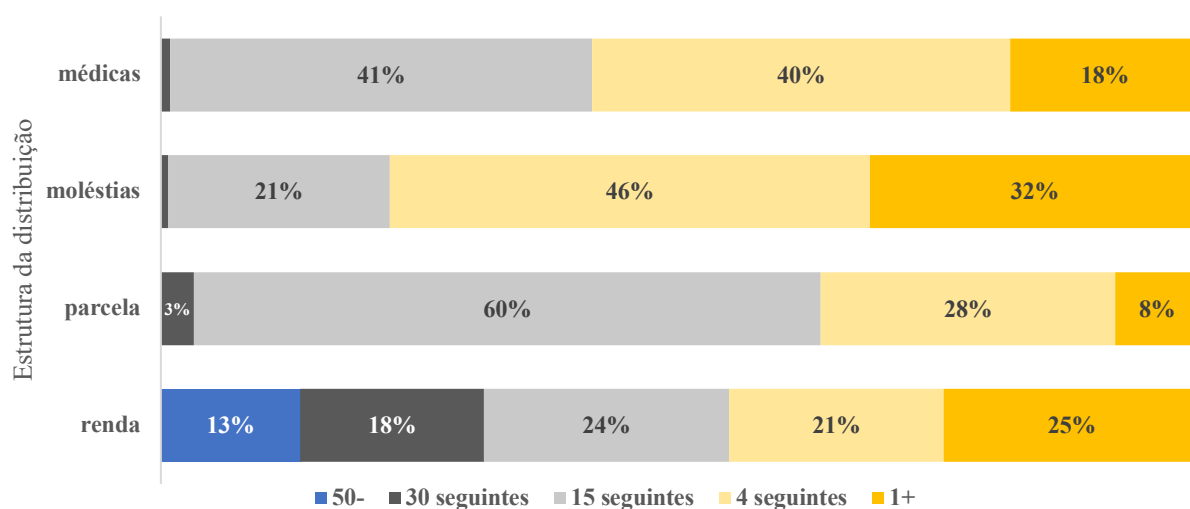
Dos quase 30 milhões de aposentados e pensionistas, a quantidade de declarações com parcela isenta especial é de 10% desse montante (Tabela 7, coluna 2). Considerando os dados de declarantes de parcela isenta especial, a quase totalidade deles encontra-se nos 20% mais ricos da população adulta com rendimento. Analisando os dados da PNAD-C para as aposentadorias e pensões elegíveis ao benefício da parcela isenta (colunas 4 e 5), verifica-se uma concentração menor, haja vista que 42% encontram-se nos 30% acima da metade mais pobre. Ou seja, o benefício, ainda que concentrado no topo da distribuição, apresenta algum espraiamento para estratos intermediários superiores de renda. E, nesse particular, vale notar que a outra isenção concedida a aposentados e pensionistas portadores de moléstias graves exibe uma concentração maior no topo. Efetivamente, dos beneficiários da isenção por moléstias graves, 45% e 10% deles se encontram nos 5% e 1% mais ricos (coluna 3), ao passo que para os beneficiários da parcela isenta essas participações são de 35% e menos de 8% (coluna 2).

Com o intuito de melhor caracterizar para quem se destina o benefício da parcela isenta especial são apresentadas, no Gráfico 7, as estruturas de distribuição da renda total, do valor da parcela isenta, das

aposentadorias/pensões isentas para portadores de moléstias graves e das despesas médicas por estratos de renda selecionados: 50% mais pobres, 30% seguintes, 15% abaixo dos 5% mais ricos, 4% abaixo dos 1% mais ricos e os 1% mais ricos. Fica explícita a profunda desigualdade de renda no Brasil quando se associam os dados da PNAD-C com os registros fiscais do IRPF, pois enquanto os 50% mais pobres se apropriam de tão somente 13% da renda total, os 5% mais ricos respondem por 46% da renda total. Ou ainda, os 80% mais pobres são responsáveis por 31% da renda, enquanto o quinto superior é responsável pelos restantes 69%.

Considerando que a tributação do IRPF só alcança justamente o quinto superior, todo e qualquer benefício a esse público será, portanto, concentrador, uma vez que arrefece a redução da renda com a incidência do IRPF. A comparação da distribuição da parcela isenta especial com a isenção a portadores de moléstias graves e com as despesas médicas busca melhor situar o benefício ao cotejar, com semelhante isenção de espírito, as despesas médicas mais presentes na população idosa. Verifica-se que a parcela isenta especial é bem menos concentrada no topo que a isenção por moléstias graves e das despesas médicas, com os 5% mais ricos respondendo por 36% do montante total de parcela isenta, sendo, por outro lado, responsáveis por 78% do total de aposentadorias e pensões de portadores de moléstias graves e por 58% das despesas médicas empregadas como deduções da renda tributável. Assim, pode-se afirmar que a parcela isenta especial beneficia os grupos médios entre os declarantes do IRPF.

Gráfico 6 - Estrutura de distribuição das despesas médicas, das aposentadorias de portadores de moléstias graves, da parcela isenta especial e da renda total, segundo grupos de renda seccionados (Brasil, 2017)



Fonte: Base associada PNAD-C 2017 e IRPF 2017. Nota: os estratos de renda selecionados foram: 50% mais pobres (50-), 30% seguintes, 15% abaixo dos 5% mais ricos (15 seguintes), 4% abaixo dos 1% mais ricos (4 seguintes) e os 1% mais ricos (1+).

As informações apresentadas na Tabela 8 têm por objetivo mostrar como a estrutura de distribuição da renda se altera com a incorporação dos dados fiscais, com a incidência do IRPF e com a eliminação dos benefícios da parcela isenta especial e da isenção a portadores de moléstias graves. Como se pode notar, a incorporação dos dados fiscais representa um crescimento de R\$ 1,2 bilhões anuais na renda total, passando de R\$ 3,0 para 4,2 bi, ou, em termos relativos, um aumento de 38%; e da renda declarada para a RFB, 39% foram incorporados à renda da PNAD-C. Esse aumento da renda concentrado no topo ou, melhor, nos 8% mais ricos, implica um crescimento muito expressivo do índice de Gini.¹⁹ Efetivamente, o índice de Gini da renda pessoal da população com 18 anos ou mais passa de 0,509 da PNAD-C para 0,632 na base associada, ou seja, na renda ajustada. Como já dito, a renda média exibe um aumento de 38%, sendo que os incrementos nos valores da renda para os percentis 90, 95 e 99 são de 25%, 48% e 71%, demonstrando que o ajuste na renda foi crescente conforme aumentava a renda.

Tabela 8 – Indicadores da distribuição da renda de todas as fontes da PNAD-C, da renda bruta mensal total do IRPF, da renda ajustada (PNAD-C + IRPF), da renda ajustada líquida de impostos e de rendas líquidas de impostos sem o benefício da parcela isenta especial e das moléstias graves (Brasil, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Indicador / Medida	Renda original (PNAD-C)	Renda original (RFB)	Renda ajustada	Renda ajustada líquida	Renda líquida sem parcela isenta especial	Renda líquida sem parcela isenta especial e sem isenção por moléstias	
média	2.049	8.570	2.820	2.707	2.703	2.698	
mediana	1.200	4.323	1.200	1.200	1.200	1.200	
percentis							
25º	R\$ mensais	937	2.791	937	937	937	
90º		4.000	15.735	4.996	4.880	4.871	
95º		6.040	25.666	8.960	8.356	8.315	
99º		14.997	178.363	25.613	22.931	22.681	
Gini		0,5087	0,5713	0,6318	0,6184	0,6181	0,6174
variação Gini				24,20%	-2,11%	-2,17%	-2,28%
renda total	R\$ bilhões	3.070	2.970	4.226	4.056	4.051	4.043
imposto	anual				171	175	183
alíquota					4,0%	4,3%	4,5%

Fonte: Base associada PNAD-C 2017 e IRPF 2017. Nota: A coluna 1 traz as estatísticas de renda bruta provenientes da PNAD-C e a coluna 2 traz as estatísticas de renda bruta provenientes da IRPF/RFB. A coluna 3 traz os dados provenientes do emparelhamento das bases explicado no texto. As colunas 4, 5 e 6 mostram os dados da base associada líquidos de impostos e consideram simulam a retirada das isenções da parcela especial e moléstias graves para observar impactos na medida de desigualdade (índice de Gini).

¹⁹ Instrumento para medir o grau de concentração de renda. Varia entre 0 e 100, em que 0 corresponde à completa igualdade (toda a população detém a mesma renda) e 100 corresponde à completa desigualdade (um indivíduo detém toda a renda e os demais não recebem nada).

Outro grave problema do sistema tributário brasileiro se localiza na pequena participação do IRPF na carga tributária, sendo a alíquota presente na base associada de 4% sobre a renda total ajustada (PNAD-C e Receita). É evidente, no entanto, que a base – população pagante – não é expressiva, dada a desigualdade de renda e o valor relativamente baixo da renda média – Gini de 0,632 e renda média calibrada de 2.820 para a população adulta com rendimentos. Deve-se, considerar uma redução das rendas isentas, em sentido amplo, uma vez que elas implicam quebra da equidade vertical, bem como da horizontal, dado que aposentados percebem diferentes tratamentos entre si e frente aos trabalhadores na ativa. Os dados da tabela apontam que a eliminação da isenção duplicada a aposentados e pensionistas idosos e da integral para aqueles aposentados e pensionistas com moléstias graves se mostra pouco eficiente – crescimento de somente 0,3 e 0,5 pontos na alíquota do IRPF e de 0,06 e 0,17 pontos de Gini para a eliminação da isenção da parcela e para a eliminação das duas isenções. Logo, são outros rendimentos isentos que apresentam maior impacto na desigualdade de renda. De toda sorte, as isenções para aposentados, bem como para indenizações trabalhistas podem ser objeto de escrutínio se considerada os efeitos sob a desigualdade e as necessidades fiscais para atendimento das demandas por políticas sociais.

A Tabela 9 apresenta a decomposição do índice de Gini da renda líquida considerando a parcela isenta especial para aposentados idosos e a isenção integral para aposentados com moléstias graves, bem como o imposto devido e os “impostos” decorrentes da eliminação dessas duas isenções. Em primeiro lugar, fica claro quão concentrada é a renda incorporada (ajustada) da PNAD-C com os registros fiscais, o que se reflete no desbalanceamento entre a participação no Gini de 40% (coluna 4) e na renda de 26% (coluna 2). A parcela isenta exibe um elevado coeficiente de concentração de 0,8384, com participação de 2,2% no Gini contra uma participação na renda de 1,6%, o que indica um índice de progressividade concentradora – positiva. De outra parte, verifica-se que é menos concentrada que a renda isenta por moléstias graves.

Com dados de 2008, Silveira, Fernandes e Passos (2019), que empregaram uma base ajustada entre POF e IRPF, chega-se a um Gini da renda líquida do IRPF de 0,6883, que se reduziria para 0,6877 com a tributação da parcela isenta especial, ou seja, uma redução de somente -0,09%. A extinção do benefício associado a moléstias graves implicaria uma redução similar à da eliminação da parcela isenta especial.

Tabela 9 – Parcelas da renda líquida sem benefícios para aposentados: coeficiente de concentração, importância na renda e indicadores do efeito redistributivo (Brasil, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Parcelas da renda	Coeficiente de concentração (CC)	Participação na renda	Contribuição ao Gini (CC * % renda)	% Gini (contribuição ao Gini/Gini)	Progressividade de [sinal da parcela (CC - Gini)]	Contribuição marginal [% renda *(CC - Gini)]
renda ajustada	0,9677	25,6%	0,2476	40,1%	0,3503	0,0896
renda PNAD-C	0,5087	75,9%	0,3863	62,6%	-0,1087	-0,0825
parcela isenta especial	0,8384	1,6%	0,0137	2,2%	0,2210	0,0036
renda moléstias	0,9311	1,4%	0,0128	2,1%	0,3137	0,0043
IRPF	0,9494	-4,2%	-0,0401	-6,5%	-0,3320	-0,0140
IRPF parcela isenta especial	0,9268	-0,1%	-0,0011	0,0%	-0,3094	-0,0004
IRPF moléstias	0,9646	-0,2%	-0,0018	0,0%	-0,3472	-0,0007
Renda líquida	0,6174	100%	0,6174	100%		

Fonte: Base associada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.

Cotejando esses dados com as estimativas de impacto redistributivo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), política voltada a idosos e deficientes pobres e sem atendimento das regras para aposentadoria, verifica-se que a parcela isenta especial vai de encontro aos ganhos redistributivos do BPC. Efetivamente, segundo estimativas de Silveira et al. (2020), o BPC exibe um coeficiente de concentração de -0,083 frente ao Gini da Renda de 0,5349, ou seja, é uma transferência pró-pobre. Como sua participação na renda é de 0,6%, esse potencial redistributivo é arrefecido.

4 Gastos com saúde e utilização de saúde pública e privada na população idosa

4.1 Os gastos de saúde das famílias chefiadas por idosos em 2017/2018

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, cujo objetivo precípua é levantar informações a respeito da estrutura das despesas de consumo para apuração dos índices de preços, capta, de modo detalhado, as despesas em saúde. Na última pesquisa, realizada em 2017/2018, levantaram-se tanto as despesas monetárias com bens e serviços de assistência à saúde, como os gastos sem desembolso, dominando as doações, em que se enquadra a oferta pública. Desde a POF de 2002/03, a investigação das despesas não monetárias teve seu escopo ampliado: na de 2002/03 foram coletados os gastos não monetários com bens e serviços alimentares e o aluguel imputado; na de 2008/09, a investigação se estendeu às despesas não monetárias com outros bens; e, na última, foram incluídos todos os bens e serviços. Isso dificulta as análises intertemporais relativas aos gastos em saúde, nos quais a oferta pública é muito importante, e os serviços têm um papel proeminente.

Assim, decidiu-se, para a presente avaliação, centrar o foco da investigação nos dados da última POF (2017/2018), com ênfase nas despesas monetárias, uma vez que a análise aqui desenvolvida tem por objetivo fornecer subsídios para a avaliação da parcela isenta do IRPF para aposentadorias e pensões de declarantes com 65 anos ou mais. Nesse sentido, decidiu-se considerar o seguinte subconjunto da população para o estudo: no caso da análise do orçamento e renda, em que a unidade de investigação é a família, foram selecionadas aquelas famílias – unidades de consumo – cuja pessoa de referência tinha idade igual ou superior a 65 anos; como as despesas em assistência à saúde são apuradas individualmente, realizou-se uma avaliação das despesas por coortes populacionais, sendo necessário, como se apontará, ajustes nos dados. Por fim, cabe destacar que se decidiu não avaliar separadamente a população alvo do benefício, ou seja, aposentados e pensionistas com 65 anos e mais, uma vez que a hipótese é a de que a população idosa incorre em gastos em saúde que podem implicar em vulnerabilidade socioeconômica. Acredita-se que desagregar a população idosa entre aposentados ou pensionistas e o resto traria poucas informações adicionais.

Na Tabela 10 constam as principais variáveis para a avaliação dos gastos em saúde, discriminadas por estratos de renda domiciliar per capita, o que revela a desigualdade de renda e dos gastos em saúde. É fato que os gastos mensais familiares per capita totais em assistência à saúde se mostram bem menos desiguais entre os estratos de renda extremos que a renda – enquanto a razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 20% mais pobres é de 12,4 vezes, para os gastos totais em saúde, essa razão atinge a 5,5 vezes. Essa redução expressiva no patamar da desigualdade não se observa para o gasto monetário com saúde, com a razão 10+/20- atingindo a 10,9 vezes. Essa distinção é observada, também, entre as desigualdades dos gastos em medicamentos frente aos destinados para planos de saúde – 4,0 vezes versus 10,4 vezes.

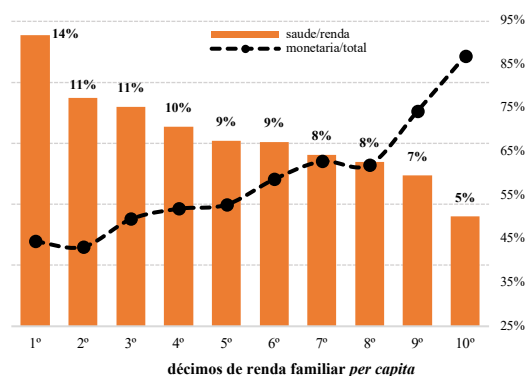
Tabela 10 – Renda, gastos totais e monetários em saúde e despesas totais com remédios e planos em valores mensais familiares per capita, segundo estratos selecionados de renda domiciliar per capita (Brasil, 2017/2018)

Estratos populacionais	Renda	Saúde total	Saúde monetária	Remédios	Planos
0-20	621,34	76,32	33,37	27,93	23,69
20-50	2.304,99	225,25	116,38	86,49	73,47
50-70	2.692,65	234,86	143,14	92,73	85,45
70-90	4.743,29	365,33	252,45	129,26	163,04
90-100	7.724,98	417,62	363,49	112,75	245,66
média	1.808,46	131,93	90,87	44,91	59,13
razão 20-/10+	12,43	5,47	10,89	4,04	10,37

Fonte: microdados POF 2017/2018 – IBGE.

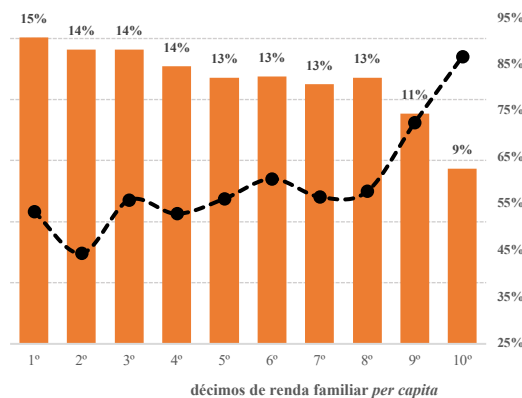
Os gráficos 7 e 8 apresentam as participações dos gastos totais em saúde sobre a renda total e dos gastos monetários em saúde sobre os gastos totais para a população como um todo e para as unidades de consumo chefiadas por idosos, respectivamente. É patente a regressividade do gasto com saúde, atingindo 14% da renda total no primeiro décimo²⁰ e 5% nos mais ricos, com uma participação ao redor de 10% entre o 2º e 6º décimo. Já no caso das famílias chefiadas por idosos, a regressividade é menos pronunciada, com os patamares de comprometimento da renda mais elevado. Assim, a participação entre o 2º e o 6º décimos se eleva para cerca de 14%, com aumentos maiores nos décimos superiores.

Gráfico 7 – Participação dos gastos em saúde na renda e dos gastos monetários em saúde sobre os gastos totais (Brasil, 2017/2018)



Fonte: microdados POF 2017/2018 – IBGE.

Gráfico 8 – Participação dos gastos em saúde na renda e dos gastos monetários em saúde sobre os gastos totais para a população em domicílios chefiados por idosos (65 anos ou mais) (Brasil, 2017/2018)



Fonte: microdados POF 2017/2018 – IBGE.

Verifica-se que os gastos não monetários têm um peso maior nos dois primeiros décimos, rivalizando com os monetários no 3º décimo e a partir de então perdendo espaço: nos 7º e 8º décimos os monetários respondem quase 2/3, alcançando a ¾ no 9º decimo e à 85% nos 10% mais ricos. Esse perfil irá se refletir no uso dos serviços públicos e privados aportados pela PNS 2019 e analisados na próxima subseção. Esses dados revelam, a despeito da subenumeração dos gastos públicos captados pela POF, a importância da oferta pública de saúde entre os mais pobres e a marcada segmentação da assistência à saúde.

Não foram observadas grandes diferenças na importância dos gastos monetários em saúde, segundo décimos de renda familiar per capita, na população em geral e nas domiciliares em famílias chefiadas por idosos. Efetivamente, nos 80% mais pobres, os gastos não monetários respondem por

²⁰ Os microdados dos gastos com serviços não monetários em saúde, educação e transportes foram disponibilizados no final de 2020, enquanto o restante das despesas haviam sido publicizadas em final de 2019. O IBGE não atualizou a renda total, ou seja, esses gastos aos rendimentos não monetários não foram incorporados à renda total presente nos microdados.

pelo menos 40% da oferta de assistência à saúde; nos estratos mais ricos, sua importância se reduz de modo expressivo.

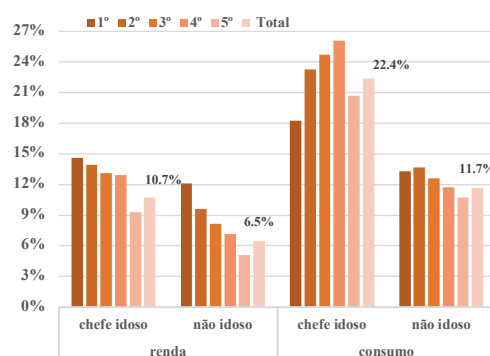
A Tabela 11 e o Gráfico 9 exibem o mesmo conjunto de indicadores – o peso das despesas com saúde na renda e nas despesas de consumo – segundo quintos de renda familiar per capita, para as famílias chefiadas ou não por idosos. Como já foi dito, a regressividade da participação das despesas em saúde sobre a renda é bem demarcada, sendo menos expressiva no caso do peso sobre o consumo. No que concerne às diferenças entre famílias segundo a condição de idoso do chefe, a distinção é em relação ao nível da participação, maior nas chefiadas por idosos do que na regressividade ou não dos gastos em saúde. Concretamente, enquanto famílias chefiadas por idosos comprometem 10,7% e 22,4% de sua renda e de suas despesas de consumo com gastos em saúde, respectivamente, nas não chefiadas por idosos, tais participações são de 6,5% e 11,7%.

Tabela 11 - Participação das despesas de saúde na renda e nos gastos de consumo, segundo a chefia da família (unidade de consumo) e por quintos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)

Quintos de renda familiar per capita	Renda		Consumo	
	chefe idoso	não idos	chefe idoso	não idos
1º	14,6%	12,1%	18,2%	13,3%
2º	13,9%	9,6%	23,3%	13,7%
3º	13,1%	8,2%	24,7%	12,6%
4º	12,9%	7,1%	26,1%	11,7%
5º	9,3%	5,1%	20,7%	10,7%
Total	10,7%	6,5%	22,4%	11,7%

Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Gráfico 9 - Participação das despesas de saúde na renda e nos gastos de consumo, segundo a chefia da família (unidade de consumo) e por quintos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)



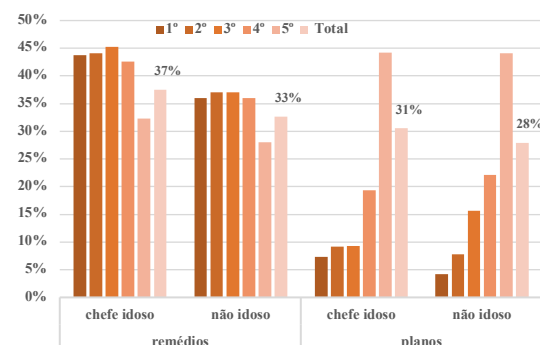
Na Tabela 12 e Gráfico 10 são apresentados o peso dos gastos com remédios e com planos de saúde – as duas principais rubricas de gasto em saúde – nas despesas em saúde segundo a condição de idoso da pessoa de referência da unidade de consumo – família. Os gastos com medicamentos exibem regressividade bem menos pronunciada do que os gastos com planos de saúde, não se observando grandes diferenças no grau da regressividade entre famílias chefiadas e não chefiadas por idosos. O que se tem são participações maiores desses gastos no total despendido com saúde nas famílias chefiadas por idosos em relação àquelas em que a pessoa de referência tem idade inferior a 65 anos.

Tabela 12 – Participação das despesas com remédios e planos de saúde nos gastos em saúde, segundo a chefia da família (unidade de consumo) e por quintos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)

quintos de renda familiar per capita	remédios		planos	
	chefe idoso	não idoso	chefe idoso	não idoso
1º	44%	36%	7%	4%
2º	44%	37%	9%	8%
3º	45%	37%	9%	16%
4º	43%	36%	19%	22%
5º	32%	28%	44%	44%
Total	37%	33%	31%	28%

Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Gráfico 10 – Participação das despesas com remédios e planos de saúde nos gastos em saúde, segundo a chefia da família (unidade de consumo) e por quintos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)

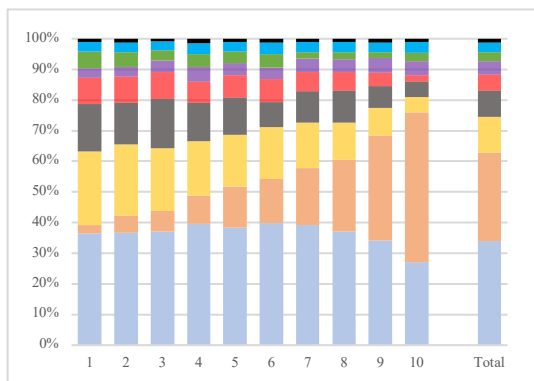


A composição das “cestas” de saúde, ou seja, as estruturas dos gastos em saúde segundo suas rubricas por condição de idoso do chefe de família e décimos de renda familiar per capita encontra-se nos Gráficos 11 e 12. Percebe-se que a participação conjunta de medicamentos e planos nos idosos se amplia conforme a renda aumenta na população como um todo, o que não se observa de forma tão nítida nas famílias chefiadas por idosos.

Por outro lado, no caso das famílias com idosos como a pessoa de referência, esses dois itens do gasto encontram-se entre 70% e 80%, acima do observado nos nove primeiros décimos na população geral. Ou seja, nota-se maior diversidade nas cestas da população em geral frente às das famílias com chefes idosos em geral ou, em outros termos, as rubricas que não medicamentos e planos apresentam participações mais expressivas.

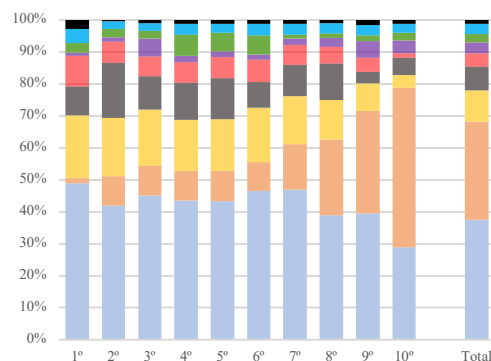
De toda sorte, as composições são muito semelhantes, bem como as disparidades das cestas segundo o nível de renda. Remédios e consultas respondem por 60% na metade mais pobre, enquanto nos décimos superiores os planos tornam-se a principal rubrica, respondendo junto com medicamentos por cerca de 70% dos gastos em saúde. Vale notar que as despesas com cirurgias e exames se mostram mais presentes – ao redor de 1/5 – nos décimos inferiores de renda, o que se observa, também, nas famílias chefiadas por idosos.

Gráfico 11 - Composição dos gastos em saúde por rubricas, segundo décimos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)



Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Gráfico 12 - Composição dos gastos em saúde por rubricas em domicílios chefiados por idosos (65 anos e mais), segundo décimos de renda familiar per capita (Brasil, 2017/2018)

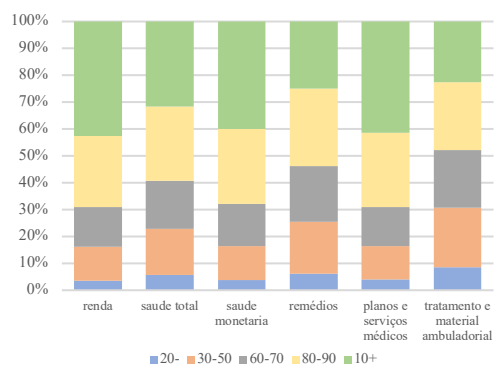


Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.



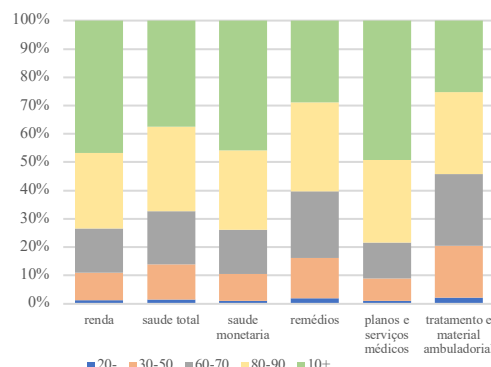
Nos Gráficos 13 e 14 são apresentadas as estruturas de repartição da renda, dos gastos em saúde - totais e monetários - e dos gastos com remédios, com planos e serviços médicos e com tratamentos e materiais ambulatoriais, para a população total e para a domiciliada em famílias chefiadas por idosos. Selecionaram-se os seguintes estratos de renda familiar per capita: os 20% mais pobres (20-); os 30% seguintes que completam a metade mais pobre (30-50); os situados entre a mediana e o 70º percentil (60-70), os 20% abaixo dos 10% mais ricos (80-90) e os 10% mais ricos (10+).

Gráfico 13 - Estrutura de distribuição da renda total, dos gastos totais e monetários em saúde e dos gastos totais com remédios, com planos e serviços médicos e com tratamento e material ambulatorial, por estratos de renda selecionados (Brasil, 2017/2018)



Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Gráfico 14 - Estrutura de distribuição da renda total, dos gastos totais e monetários em saúde e dos gastos totais com remédios, com planos e serviços médicos e com tratamento e material ambulatorial para a população em famílias chefiadas por idosos (65 anos e mais), por estratos de renda selecionados (Brasil, 2017/2018)



Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Chama a atenção a maior concentração tanto da renda como dos gastos em saúde entre as famílias chefiadas por idosos. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que os idosos são menos presentes nos estratos inferiores da distribuição, em especial nos 20% mais pobres. Cotejando a estrutura de repartição da renda frente aos gastos em saúde, nota-se, tanto para a população em geral como para as famílias chefiadas por idosos, concentrações semelhantes às dos gastos monetários com saúde e dos gastos com planos e serviços médicos. Ou seja, tais despesas mostram-se muito concentradas, mostrando que a dedução com despesas médicas atende justamente aos estratos que concentram o maior gasto, fato ainda mais marcante na população “idosa”, que ainda conta com a parcela isenta.

Os gastos com medicamentos e com tratamentos e material ambulatorial se mostram distribuídos de forma menos desigual do que a renda, sendo semelhantes ao que se observa nos gastos totais com saúde. Isso aponta para a importância dos gastos não monetários em saúde, ou seja, a oferta pública na desconcentração das despesas nessa rubrica de consumo. No caso da população em famílias com idosos como pessoa de referência, essas despesas se mostram bastante concentradas, ainda que menos do que a renda, os gastos monetários em saúde e os destinados a aquisição de planos e serviços médicos.

Pode-se concluir, com base nesse conjunto de informações, que as despesas com saúde exibem maior participação nas famílias chefiadas por idosos, isto é, torna-se uma despesa que, de fato, pressiona os orçamentos familiares dos idosos. De outra parte, fica patente que essa maior pressão se concentra nos estratos mais pobres da

distribuição da renda, onde não se situam os beneficiários da parcela isenta e que, por isso, não contam com melhorias no poder de compra de seus rendimentos. Ademais, como visto, os estratos superiores de renda exibem uma cesta de consumo de saúde em que os planos de saúde predominam, respondendo por metade das despesas em saúde nos 10% mais ricos. Somando a esses gastos, aqueles que, também, podem ser deduzidos da renda para fins do imposto de renda, eles respondem por 70% no décimo mais rico e a 60% nos dois décimos abaixo. Fica, assim, patente que tanto a parcela isenta como as deduções de despesas médicas beneficiam os estratos superiores de renda que apresentam menor pressão dessas despesas do que os estratos mais pobres os quais tais tipos de benefícios não alcançam.

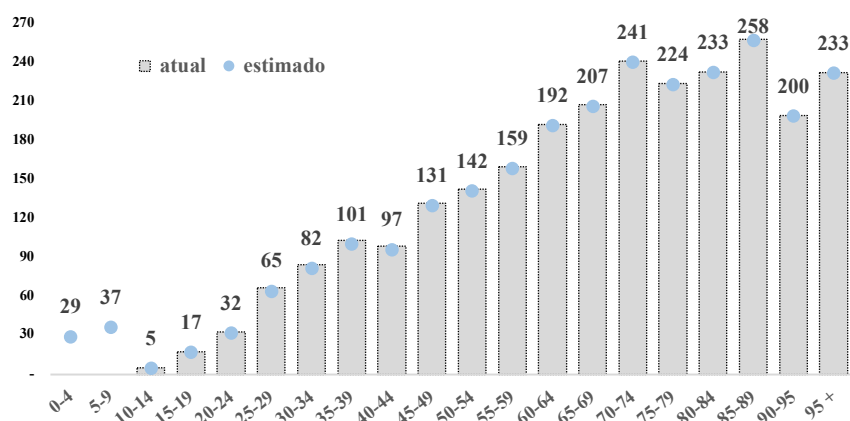
A investigação das despesas em saúde tem por unidade de coleta o morador, uma vez que tal tipo de despesa é individual ou passível de individualização. Somente os moradores com 10 anos ou mais são objeto da coleta de gastos e rendimentos, com as despesas relacionadas às crianças podendo ser, também, associadas às pessoas de referência, aquelas que guardam um caráter coletivo como as destinadas ao pagamento de planos de saúde.

Com vistas a “corrigir” essa não captação das despesas das crianças, foi aplicado um modelo de regressão em que a variável dependente é o gasto com saúde da pessoa de referência, tendo por independentes, além das características socioeconômicas do chefe e as de composição familiar, variáveis binárias da presença de crianças de 0 a 4 anos e de 5 a 9 anos. Os coeficientes relativos a essas binárias são os gastos estimados para essas coortes etárias, ajustando-se com isso os gastos com os chefes subtraindo os gastos dessas coortes, quando presentes, no gasto das pessoas de referência.

No Gráfico 15 encontram-se os gastos monetários mensais em saúde observados e estimados segundo coortes etárias de 5 anos, ficando evidente o crescimento contínuo dos gastos conforme a idade avança. Note-se que nas coortes superiores verifica-se um comportamento mais errático, com queda nas idades mais avançadas. Há que considerar que tal comportamento pode ser creditado à reduzida amostra para essas coortes.

Gráfico 15 – Gastos monetários observados e estimados com saúde segundo coortes populacionais (Brasil, 2017/2018)

Em R\$ de janeiro 2018



Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBG.

Na Tabela 13 são apresentados os dados observados e estimados dos gastos monetários com assistência à saúde e com remédios segundo as coortes etárias. Pode-se observar que ambas crescem com a idade, e, no caso dos medicamentos, o aumento é menos pronunciado que o dos gastos monetários em saúde. Efetivamente, os gastos monetários em saúde crescem 5,0 vezes quando se comparam os gastos das coortes de 60-64 (idosos) com a de 20-24 (jovens adultos), enquanto as despesas com remédios crescem 4,1 vezes considerando-se as mesmas coortes.

Tabela 13 – Gastos monetários observados e estimados com saúde e com remédios segundo coortes populacionais (Brasil, 2017/2018)

Coortes	Saúde monetária		Remédios	
	Observado	Estimado	Observado	Estimado
0-4	-	29	-	12
5-9	-	37	-	10
10-14	5	5	2	2
15-19	17	17	7	7
20-24	33	324	15	14
25-29	67	65	29	27
30-34	85	82	35	32
35-39	104	101	39	36
40-44	99	97	38	36
45-49	132	131	49	48
50-54	143	142	53	52
55-59	160	159	59	59
60-64	193	192	72	71
65-69	208	207	83	82
70-74	242	241	94	94
75-79	224	224	100	100
80-84	233	233	105	105
85-89	258	258	117	117
90-94	200	200	91	91
95+	233	233	111	111

Fonte: microdados POF 2017/2018 - IBGE.

Notam-se, grosso modo, três momentos em que os gastos mudam de patamar, quando da passagem para as coortes 45-49, 60-64 e 85-89. Considerando a escassez de observações nos mais idosos (acima de 80 anos), pode-se depreender que, de fato, aos 65 anos os gastos em saúde se situam nos maiores patamares, superior a R\$ 200 reais mensais a preços de 2018.

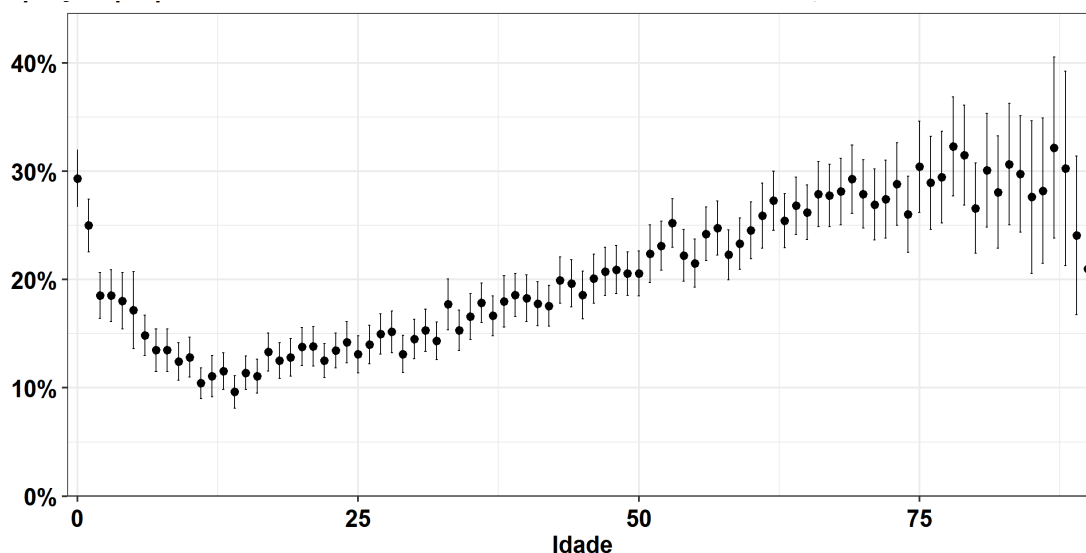
4.2 Uso dos serviços de saúde

A PNS 2019 permite avaliar, entre outros indicadores, qual é o grau de utilização dos serviços de saúde, segundo a idade e a fonte da oferta. Selecionaram-se, para essa etapa do estudo, alguns indicadores de utilização dos serviços, discriminando pelo tipo de serviço e pela fonte da oferta, com foco no comportamento segundo a idade.

O Gráfico 16 apresenta a proporção da população que procurou atendimento de saúde segundo a idade. Como se pode notar, nas idades extremas, ou seja, para as crianças menores de 4 anos e para os idosos com idade superior a 60 anos, a procura de atendimento de saúde é superior a 25%.

Desconsiderando as coortes etárias mais novas, a procura por atendimento aumenta conforme a idade, chegando nas idades mais elevadas a quase 1/3 da população em busca de atendimento. Assim, de fato, a necessidade de serviços de saúde é bem mais expressiva entre os idosos que, como visto na avaliação dos gastos, têm maior comprometimento orçamentário com os gastos em saúde.

Gráfico 16 – Proporção que procurou atendimento de saúde nas últimas duas semanas, de acordo com a idade

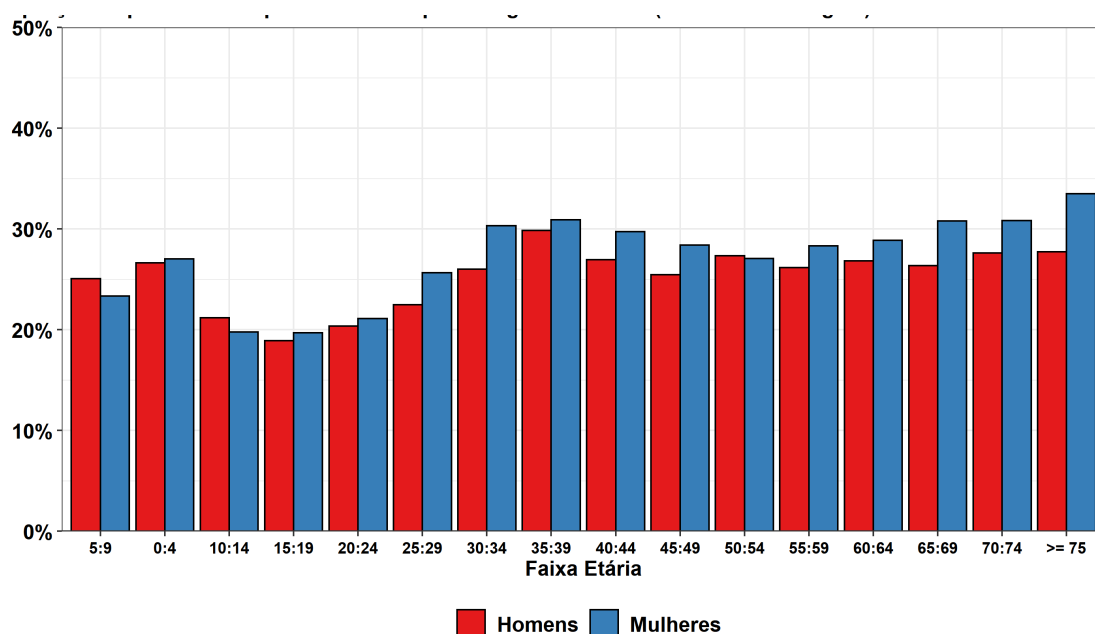


Fonte: PNS-2019. Nota: Intervalo de confiança a 95%.

No Gráfico 17, em que são apresentadas as participações dos afiliados a planos de saúde na população segundo a idade e o sexo, verifica-se uma relativa estabilidade na proporção daqueles que contam com pelo menos um plano de saúde segundo a idade, com as mulheres apresentando proporções sempre superiores às dos homens.

Efetivamente, cerca de 25% da população conta com planos de saúde, com pequenas variações que não guardam relação direta com a idade.

Gráfico 17- Proporção de pessoas com pelo menos um plano/seguro de saúde

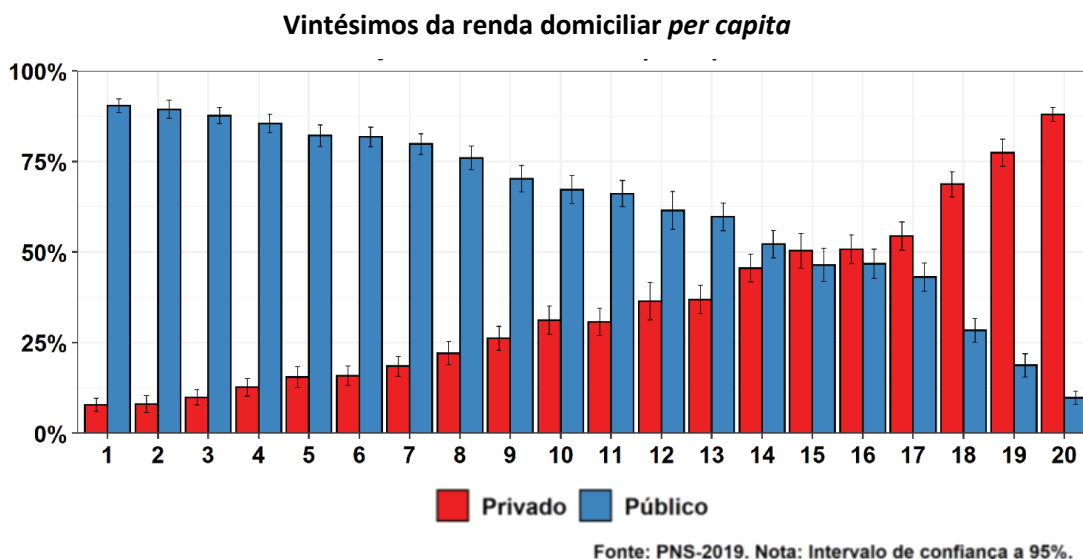


Fonte: PNS-2019.

Depreende-se do perfil apontado pelo Gráfico 18 que 3/4 da população não conta com planos de saúde, ou seja, tem sua demanda por serviços de saúde atendida via sistema público - o SUS. No Gráfico 18 fica patente a segmentação da oferta de saúde entre público e privado segundo a renda. Efetivamente, enquanto na metade mais pobre da população a proporção dos atendidos pelo SUS entre os que procuraram atendimento é superior a 70%, nos estratos superiores de renda, o atendimento por meio do setor privado chega a alcançar mais de 75% nos 10% mais ricos.

Assim, pode-se concluir que a oferta privada, ou seja, aquela que requer desembolso monetário se concentra nos estratos superiores de renda. São nesses grupos populacionais que os gastos monetários em saúde se avolumam e podem pressionar o orçamento familiar. Fica, portanto, claro que os benefícios fiscais ligados à idade e ao recebimento de aposentadorias e pensões se direcionam aos estratos mais ricos da população, uma vez que os mais pobres utilizam predominantemente os serviços públicos.

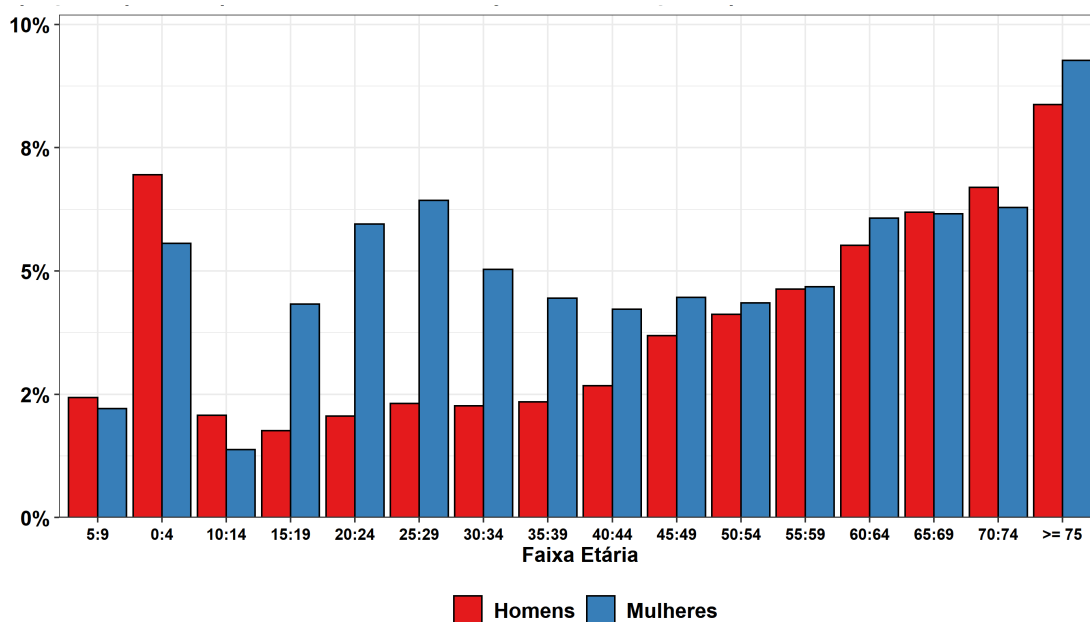
Gráfico 18 – Local onde procurou atendimento de saúde nas últimas duas semanas (dado que procurou), de acordo com vintésimos da distribuição da renda domiciliar per capita



Por fim, nessa avaliação preliminar da utilização dos serviços de saúde, são apresentados indicadores relativos às internações hospitalares segundo a fonte da oferta do serviço. No Gráfico 20 são apresentadas as proporções, segundo coortes etárias, da população que se internou no último ano por meio do SUS. Como se pode notar, há, entre a população masculina, um crescimento na proporção dos internados pelo SUS conforme a idade aumenta, desconsiderando o comportamento na primeira infância. No caso das mulheres, tal comportamento não é observado, uma vez que há uma proporção relativamente maior de internações nas idades associadas ao período fértil, ou seja, internações por partos naturais e cesáreas.

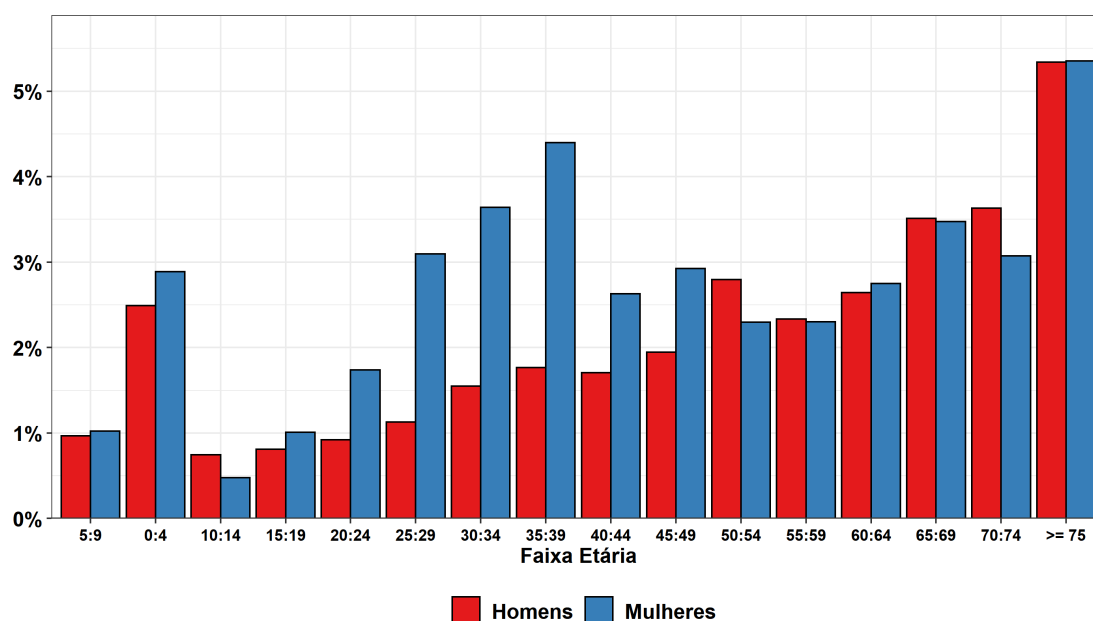
O comportamento das internações por meio do setor privado tem um perfil muito semelhante ao que se verifica com as realizadas via SUS (Gráficos 19 e 20). A diferença é que as internações por meio do SUS são em proporções bem superiores às dos afiliados a planos de saúde.

Gráfico 19 – Proporção de pessoas que se internam no ano cuja última internação foi pelo SUS



Fonte: PNS-2019.

Gráfico 20 – Proporção de pessoas que se internaram no ano cuja última internação foi por plano/seguro de saúde



Fonte: PNS-2019.

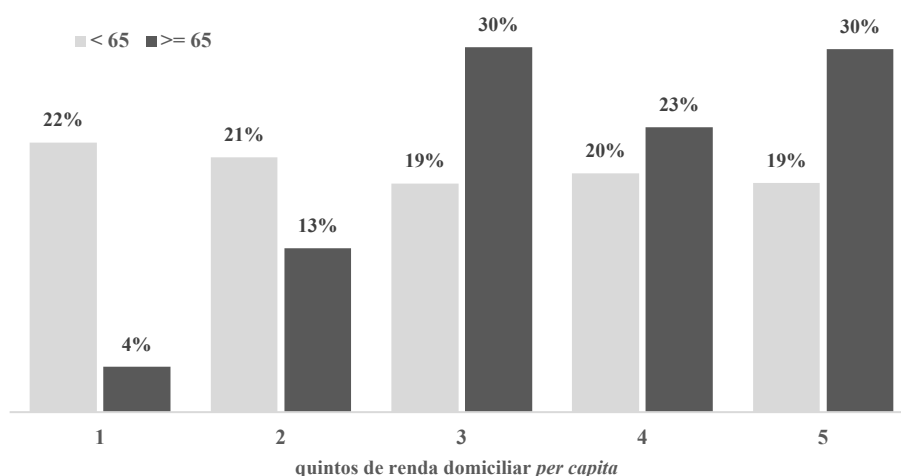
Esse apanhado da utilização dos serviços de saúde segundo a fonte da oferta, a idade e o nível de renda, mostra que há, de fato, um crescimento da demanda conforme a idade aumenta. De outra parte, verifica-se que tal demanda é atendida via SUS quando se considera a população situada nos 70% mais pobres, com os mais ricos tendo sua demanda coberta, principalmente, pelo setor privado.

Como se apontou, a demanda por assistência à saúde é maior para as pessoas com idades superiores a 59 anos, assim como, na análise dos gastos pela POF 2017/2018 se verificou um comportamento crescente do gasto para os idosos. Na população de 75 anos e mais, a procura de atendimento nas duas últimas semanas atinge quase 1/3, sendo superior a 1/4 para a população de 60 anos e mais. Quanto às internações ficou claro o crescimento delas entre os homens, e, no caso das mulheres, o comportamento é menos explícito, uma vez que na idade reprodutiva há um maior volume de internações pelo nascimento de filhos. Nas pessoas acima de 64 anos a proporção de internados no ano é superior à 6%, superando 8% na população de 75 anos e mais.

De outra parte, verificou-se uma clara segmentação na resposta à demanda por atendimentos de saúde, com 75% ou mais dessa demanda pela metade mais pobre ter sido dirigida ao setor público. Já nos 10% mais ricos, é o setor privado que atende a mais de 75% da procura. Vale notar que o uso do segmento privado, tendo por proxy a afiliação a planos/seguros de saúde e a proporção de internação no último ano por plano/seguro de saúde, parece não ser afetado pela idade. Isso porque a afiliação varia entre 20% e 30%, com somente as coortes 10-14, 15-19 e 20-24 com percentuais inferiores a 23%. E no caso das internações, o padrão de atendimento segundo a idade pelo SUS e pelos planos é bastante similar, com os patamares sendo distintos - no SUS, entre 2% e 9%, nos planos entre 1% e 5%.

As informações para a população de 60 anos e mais e de 65 anos e mais, segundo níveis - quintos - de renda vem complementar a análise anterior. Em primeiro lugar, deve-se observar como essas populações idosas se distribuem segundo a renda, fato estilizado apresentado no Gráfico 21. Fica claro que a população idosa tem participação marginal no 1º quinto e pequena no 2º quinto de renda domiciliar per capita. Nota-se uma participação bem expressiva no 3º quinto, o que se pode creditar ao piso previdenciário cujo valor implica situar o aposentado e pensionista na metade da distribuição (entre 40º e 60º percentis). A outra participação expressiva é no quinto mais rico, ou seja, a população idosa é sub-representada entre os mais pobres, tendo maior presença na metade da distribuição e no topo.

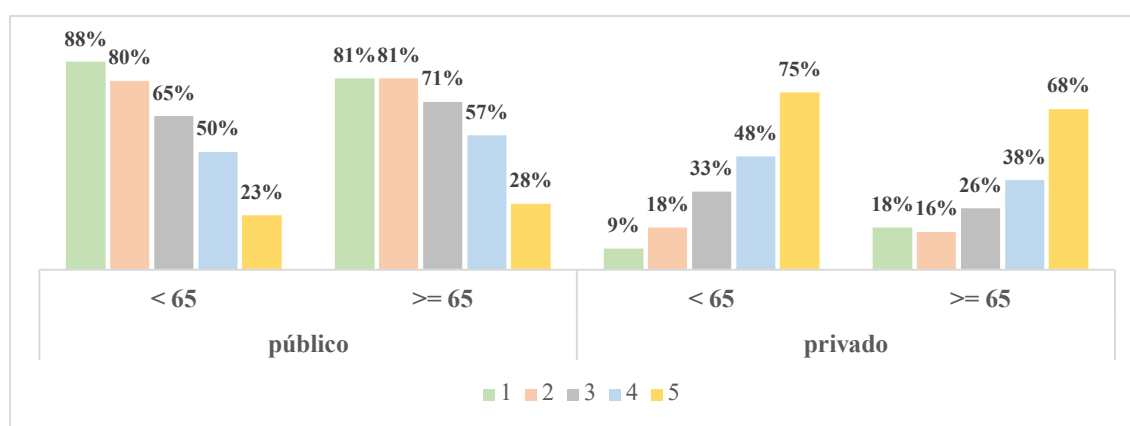
Gráfico 3 - Distribuição da população idosa (65 anos e mais) e não idosa, segundo quintos de renda domiciliar per capita. Brasil, 2019.



Fonte: PNS 2019 - IBGE.

Tendo isso presente, são apresentadas as distribuições para as populações idosa (65 ou mais) e não idosa segundo o segmento de atendimento, público ou privado, discriminado por quintos de renda no Gráfico 22. É, mais uma vez, explicitada a segmentação da oferta de assistência à saúde com os mais pobres sendo atendidos pelo sistema público e os mais ricos pelo segmento privado. Chama a atenção que não se observam grandes diferenças entre as populações idosa e não idosa na distribuição entre público e privado, chamando a atenção a maior presença do segmento público nos quintos superiores da população idosa. Isso parece apontar para a importância do SUS no atendimento às doenças crônicas e nas ações de média e alta complexidade, das quais o segmento privado busca se afastar.

Gráfico 22 – Distribuição da população que procurou atendimento de saúde pelo setor público e privado, segundo a população idosa ou não e por quintos de renda domiciliar per capita (Brasil, 2019)



Fonte: PNS 2019 - IBGE.

5 Identificação e análise de mudanças na renda quando da passagem para a inatividade/aposentadoria

A Tabela 14 foi calculada a partir da amostra limitada apenas para aqueles que não estavam aposentados no momento da primeira entrevista, mas já estavam no momento da quinta entrevista. Os indicadores calculados antes de aposentar e após aposentar consideram o mesmo indivíduo em dois momentos distintos separados por doze meses. São um total de 26.610 observações de 12.305 indivíduos, representativos de aproximadamente 550.000 indivíduos quando considerados os pesos amostrais.

Importante notar que, ao se trabalhar com o painel da PNAD-C, temos problemas de atrito: indivíduos que são identificados na primeira entrevista, mas não o são quando deveria ser a quinta entrevista. Dado que o atrito não é aleatório, sendo causado por mudanças de domicílios ou algum outro motivo, a melhor prática é aplicar um fator corrigindo os pesos amostrais considerando uma estimativa da probabilidade da incorrência de atrito baseada em características observáveis. Contudo, dado que usualmente os resultados econométricos pouco mudam quando aplicadas essas correções, optamos por não aplicar esse procedimento.

Na Tabela 14, a renda de “todos os trabalhos” se refere aos rendimentos advindos de todos os vínculos empregatícios do trabalhador em determinado mês. A renda de “todas as fontes” se refere a renda de todos os trabalhos mais a renda de “outros rendimentos”, que considera rendimentos financeiros, aluguéis, aposentadorias,

pensões, bolsas de estudos e assistência social (Bolsa Família, BPC, etc.). A média do rendimento de todos os trabalhos é maior porque foi calculada considerando apenas a população empregada.

Tabela 14 – Renda habitual mensal média de todos os trabalhos e de todas as fontes de renda antes e depois da aposentadoria (Brasil, 2019)

Momento	Renda habitual (R\$)		Participação de ocupados na PEA e a PEA na população (%)	
	todos os trabalhos*	todas as fontes	Ocupados/PEA	PEA/PIA
antes de aposentar	3.479	2.526	96%	49%
após aposentar	3.341	2.732	95%	31%

Fonte: PNAD-C Anual 2019. Notas: PEA se refere à população economicamente ativa e PIA se refere à população em idade ativa. *A média do rendimento de todos os trabalhos é maior porque foi calculada considerando apenas a população empregada.

A partir dela é possível observar que a média da renda habitual de todos os trabalhos era aproximadamente R\$ 138 menor quando essas pessoas estavam aposentadas, em comparação à renda reportada um ano antes, quando ainda não haviam se aposentado. Ou seja, indica que, ao ingressar na aposentadoria, o indivíduo deixa de trabalhar ou passa a trabalhar menos horas, o que resulta, em média, em menor renda habitual do trabalho. Entretanto, observa-se que a média da renda habitual de todas as fontes era R\$ 206 mensais maior quando o indivíduo estava aposentado. Nesse sentido, é possível afirmar que, na média, a nova renda da aposentadoria mais do que compensa a queda na renda do trabalho.

Essa análise descritiva é útil, mas limitada enquanto estimativa do efeito da entrada na aposentadoria na renda, uma vez que não temos base de comparação para saber o que teria acontecido com essas pessoas caso não tivessem se aposentado. Na seção seguinte usaremos uma estratégia de diferenças em diferenças com o objetivo de estimar esse efeito.

5.1 Metodologia de apuração do efeito da entrada na aposentadoria sobre a renda

Esta seção objetiva analisar o impacto de entrar na aposentadoria na renda bruta de um indivíduo. Conforme explicitado nas seções de histórico legal-institucional e de experiência internacional, a lógica política para a isenção parcial especial discutidas neste documento, bem como outras regras de tributação diferenciadas para aposentados, é que os aposentados enfrentam um choque de renda quando se aposentam (e também despesas adicionais de saúde) e, portanto, é razoável instituir uma política para aliviar este "choque".

Analisar as mudanças nos rendimentos quando da entrada na aposentadoria não é trivial, uma vez que provavelmente existem variáveis omitidas que estão relacionadas tanto com a entrada na aposentadoria quanto com a renda do indivíduo. Por exemplo, não podemos simplesmente comparar em cada faixa etária quem está aposentado com quem não está, uma vez que quem se aposenta por tempo de contribuição são aqueles que tiveram emprego formal ao longo da vida, sendo estes diferentes em diversas

características daqueles que estão na mesma faixa etária, mas não se aposentaram. Ou seja, aposentadoria é uma variável endógena e estimar seu efeito sobre qualquer variável relativa ao mercado de trabalho requer a utilização de estratégias econométricas que ajudem a contornar este problema.

Uma possibilidade seria explorar as idades mínimas dos diferentes regimes de aposentadoria e aplicar uma estratégia de Regressão com Descontinuidade (RDD), semelhante ao que foi feito em Mentlik, Menezes-Filho, Komatsu (2019). Contudo, essa estratégia estima o efeito apenas para aqueles que se aposentam por idade mínima, que sabemos como fato estilizado serem, em sua maioria, pessoas que se aposentam recebendo o piso da aposentadoria. Estando este trabalho interessado em aposentados sobre os quais incida a dupla isenção do IRPF, o método não parece adequado para a investigação que se pretende.

Nesse sentido, uma abordagem mais adequada para avaliar a presença de efeito renda é fazer uso da estrutura de painel da PNAD-C, que possibilita o acompanhamento dos indivíduos por 12 meses. Entretanto, embora esse acompanhamento seja feito em cinco visitas ao domicílio, na prática só é possível utilizar os dados da primeira e da quinta entrevista. Isso acontece porque apenas nessas visitas é utilizado o questionário complementar de “outros rendimentos” onde constam informações sobre estar recebendo aposentadoria. Para analisar composição da renda também é preciso usar esse questionário. Assim, não será possível utilizar a estratégia empírica mais adequada, que seria um desenho de event-study.

Contudo, ainda é possível estimar um modelo de Diferenças em Diferenças (DID) 2x2, empilhando os painéis da PNAD-C desde 2016, ano em que o questionário de outros rendimentos foi implementado, até 2019. A lógica dessa estratégia empírica é comparar o resultado de interesse entre duas pessoas no momento em que ninguém estava aposentado, depois no momento $t + 1$, quando apenas alguns se aposentaram. A estimativa de efeito-renda da aposentadoria viria de eventuais mudanças na diferença entre a diferença do grupo que se aposentou (grupo de tratamento), com o grupo que não se aposentou (grupo de controle). Em termos de valor esperado, essa estratégia pode ser representada conforme a equação abaixo:

$$DID = \{E(Y_{it}|D_{it} = 1, T_i = 1) - E(Y_{it}|D_{it} = 0, T_i = 1)\} - \{E(Y_{it}|D_{it} = 1, T_i = 0) - E(Y_{it}|D_{it} = 0, T_i = 0)\} \quad (1)$$

Onde Y é a variável sobre a qual pretende-se estimar o efeito; D é uma dummy que assume valor igual a 1 se a observação é da quinta entrevista e igual a 0 se for da primeira entrevista; T é uma dummy que assume valor igual a 1 para o grupo de tratamento. Para estimar este modelo pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários será utilizado o seguinte modelo de regressão linear:

$$Y_{it} = \beta_1 D_{it} * T_i + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \sigma_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

Onde X_{it} representa o vetor de variáveis de controle, que serão inclusas para tornar o grupo de tratamento e controle o mais comparável quanto possível; α_i representa os efeitos fixos de indivíduo, que vai limpar da estimação fontes de endogeneidade associadas ao indivíduo que sejam não observáveis e fixas no tempo (ano-mês); σ_t representa os efeitos fixos de tempo, que controla para fontes de endogeneidade não

observáveis associadas ao ano-mês em que a observação foi coletada e comum entre todos os indivíduos.

Satisfeita a hipótese de identificação de que as tendências de Y_{it} seriam paralelas na ausência de tratamento, $\widehat{\beta}_1$ é o estimador de DID e vai representar o efeito na renda da entrada na aposentadoria. Contudo, dado que só temos observações de cada indivíduo em dois momentos no tempo, não será possível fazer o usual teste de tendências paralelas, que ajudaria a dar robustez a respeito da validade dessa hipótese.

5.2 Resultados

Na Tabela 15 é possível observar os resultados do exercício econométrico. O modelo 1 foi estimado sem considerar a estrutura de painel, o coeficiente da variável aposentado pode ser interpretado como o valor esperado, controlado por idade e anos de estudo, da diferença na renda habitual de todas as fontes entre um adulto recebendo aposentadoria e um adulto não aposentado. Note-se que os aposentados têm, em média, R\$ 475 mensais a mais de renda do que não aposentados.

Tabela 15 – Resultados dos modelos de estimação do impacto da aposentadoria sobre a renda total

Variável dependente:	Renda bruta de todas as fontes (R\$ mensais)		
	(1)	(2)	(3)
Modelo:			
Intercepto	-8.951,7*** (2.544,1)		
Aposentado	474,9*** (115,6)		
Idade	239,0*** (83,20)	234,5*** (82,12)	1.415,4 (1.372,8)
Idade ²	-1,545** (0,6817)	-1,525** (0,67)	-10,68 (10,37)
Anos de estudo	431,9*** (16,41)	408,7*** (14,43)	23,54*** (5,47)
Grupo tratamento		-218,8* (118)	
Depois x grupo tratamento		756,2*** (73,39)	840,4*** (151,4)
Efeitos-fixos			
Calendário	Não	Sim	Sim
Calendário * UF	Não	Sim	Sim
Indivíduo	Não	Não	Sim
Observações	91.614	91.614	91.614
R ²	0,10	0,12	0,91

Nota: Desvio padrão cluster a nível de indivíduo entre parênteses.
Significância - ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1

Contudo, ainda não é possível considerar esse valor como o efeito da aposentadoria na renda, uma vez que não tenta lidar com a endogeneidade da decisão de se aposentar. No modelo 2 se incorpora o desenho de diferenças em diferenças,²¹ ou seja, corrige-se a diferença observada entre aposentados e não aposentados pela diferença entre esses

²¹ A inclusão do efeito fixo de renda faz com que a dummy de antes e depois seja omitida.

dois grupos quando nenhum deles estava aposentado. Percebe-se que a estimativa do efeito da aposentadoria na renda de todas as fontes sobe para R\$ 756 mensais. Por último, o modelo 3 controla para os efeitos fixos de indivíduos,²² retirando fontes de endogeneidade associadas a características do indivíduo que não variem no tempo. Mais uma vez o efeito estimado aumenta, chegando a R\$ 840 mensais.

Tomando em conjunto as evidências apresentadas, temos fortes indicativos de que, na média, os adultos passam a usufruir de uma renda maior após se aposentarem. Esse resultado abrange a renda bruta de todas as fontes, o que pode incluir, além da renda da aposentadoria, renda de aplicações financeiras, aluguéis, assistência social e também outros trabalhos que podem ser exercidos com o tempo livre decorrente da aposentadoria. Esse resultado contraria a lógica da justificativa usualmente apresentada na legislação a respeito dos benefícios tributários para aposentados.

6 Considerações finais

A isenção fiscal para aposentados e pensionistas é bastante comum nos países da OCDE e mesmo nos latino-americanos, tendo sua concessão baseada em dois fatos: a ocorrência de um choque negativo na renda quando da entrada na aposentadoria e as pressões que os gastos em saúde fazem sobre o orçamento das pessoas idosas.

No caso brasileiro, verificou-se que tais pressupostos estão presentes na instituição do benefício no país. Verdade que, como se apontou no histórico legal-institucional, eles não estão colocados de forma explícita nas exposições de motivos e nos debates no parlamento. Verificou-se que o pressuposto de um choque da renda negativo não é evidente, ainda que a OCDE tenha calculado que, no caso brasileiro, os aposentados percebem cerca de 15% a menos do que na vida ativa. Isso porque a estimativa da OCDE se baseia em um trabalhador com vida laboral estável, o que está longe de ser a realidade do mercado de trabalho brasileiro. Essa situação foi captada na avaliação da existência da presença de um choque de renda, e o resultado das estimações mostrou que, em média, as pessoas com 65 anos e mais que se aposentam recebem cerca de R\$ 800 mensais a mais (27%) do que aqueles que não se aposentaram. Vale sublinhar, no entanto, que as mudanças realizadas na previdência social dos trabalhadores do setor privado e do setor público estavam voltadas para controlar o gasto previdenciário com a aplicação de regras mais “rígidas” para a aposentadoria, ou seja, espera-se que, no futuro, ocorra de fato uma perda de rendimentos quando da aposentadoria. Isso deixa claro um conflito quanto à pertinência da concessão, qual seja: ela não tem lastro para as aposentadorias atuais e para as que se efetivarão no curto prazo, dado que o choque de renda é positivo, mas é cabível para as aposentadorias concedidas sob as novas regras previdenciárias que estarão sujeitas a um choque de renda negativa.

No caso dos gastos em saúde, ficou patente o comportamento crescente desses com o avanço da idade, e, na população idosa, os gastos atingem patamar bastante superior ao apurado para a população adulta não idosa. Assim, se tem de fato um aumento dos gastos em saúde, o que pode significar dificuldades orçamentárias, caso não se tenha superávit orçamentário e a possibilidade de redução de outras despesas. Um aspecto

²² O efeito fixo de indivíduo faz com que a dummy que indica pertencimento ao grupo de tratamento seja omitida.

que chama a atenção é que o uso da assistência à saúde é marcadamente segmentado, com os mais ricos procurando o setor privado, justamente aqueles beneficiados pela isenção. Assim, o benefício vem em auxílio ao segmento privado de assistência à saúde ao resguardar a renda disponível daqueles que utilizam prioritariamente dos serviços privados de assistência à saúde. E tal oferta, pelo que se nota, não abrange a demanda da população idosa, uma vez que nos mais ricos, os idosos fazem uso do segmento público superior aos não idosos ricos.

Por fim, os dados relativos ao perfil dos beneficiários e da concessão da parcela isenta mostraram que a quase totalidade situa-se nos 10% mais ricos da população adulta e representam menos de 10% do total de recebedores de aposentadorias e pensões. E, por isso, a parcela isenta se apresenta como um benefício concentrador da renda, com seu coeficiente de concentração pouco inferior a 0,84 frente a um índice de Gini da renda líquida da ordem de 0,62. O impacto concentrador, bem como os ganhos redistributivos de sua eliminação, são relativamente pequenos dado que a parcela isenta representa somente cerca de 2,5% da renda total, atenuando, assim, seu perfil altamente concentrado.

Referências bibliográficas

- Arenas de Mesa, 2020. Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial. 2005. Transition : Paying for a Shift from Pay-as-You-Go Financing to Funded Pensions. World Bank Pension Reform Primer Series. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11242> License: CC BY 3.0 IGO.
- Bosch, M.; Á. Melguizo e C. Pagés. 2013. Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América latina e no Caribe. IDB, p. 31.
- Disney, R. e E. Whitehouse. 1999. Pension plans and retirement incentives. MPRA Social Protection discussion paper nº 14755.
- ILO (Organização Internacional do Trabalho). Table A.4.11: Old-age pensions: Key features of main social security programmes. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=1475>.
- Keenay, G. e E. R. Whitehouse. 2003. The Role of the Personal Tax System in Old-age Support: A Survey of 15 Countries. *Fiscal Studies*, 24(1): 1-21.
- Mentlik, G. M. S., N. Menezes-Filho e B. K. Komatsu. 2019. Aposentadoria e mercado de trabalho: uma análise usando regressão descontínua. *Pesquisa E Planejamento Econômico*, 49(3): 24.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 2021. Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en.
- . 2018. Financial Incentives and Retirement Savings OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financial-incentives-and-retirement-savings_9789264306929-en.
- OCDE, Banco Mundial e BID. 2014. Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-at-a-glance_pension_glance-2014-en#page1.
- . 2015. Um panorama dos sistemas previdenciários na América Latina e no Caribe. Publicação original em inglês: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233218>. Versões em espanhol e português disponíveis em: <https://publications.iadb.org/pt/um-panorama-dos-sistemas-previdenciarios-na-america-latina-e-no-caribe>.
- Rofman, R., Fajnzylber, E. e G. Herrera. 2008. Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile. Social protection and labor discussion paper 90346. Washington, DC: Banco Mundial.

Silveira, F. G.; R. C. Fernandes e L. Passos. 2019. Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivos. Nota Técnica, nº 57. Brasília: Ipea.

Silveira, F. G.; L. Passos; E. G. Silva e T. R. Palomo. 2020. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. Nota Técnica, nº. 89. Brasília, Ipea.

Sutcliffe, C. 2016. Finance and occupational pensions: theories and international evidence. UK: Palgrave Macmillan.

Whitehouse, E. 2005. Taxation : The Tax Treatment of Funded Pensions. World Bank Pension Reform Primer Series. World Bank, Washington, DC. World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11211>.

Anexo A – Histórico legal-institucional²³

Esta seção tem o objetivo responder a três questões relativas à institucionalização do benefício: (i) quando ela teve início?; (ii) quais os motivos de sua instituição?; e (iii) qual era o contexto quando de sua institucionalização e das mudanças empreendidas na legislação?

Para responder se a política pública atende sua finalidade, como ponto de partida, deve-se identificar qual ou quais seriam as finalidades que os formuladores de política pública pretendiam atingir com a medida. Para isso, pesquisaram-se normas constitucionais e legais, bem como exposições de motivos e justificativas parlamentares desses atos normativos. Também foram analisadas as justificativas dos projetos de lei sobre a matéria e todas as normas, debates da Assembleia Constituinte, exposições de motivos e justificativas parlamentares de projetos aprovados ou não que fazem parte da história do país documentada em sítios oficiais.

Numa síntese do trabalho realizado, apurou-se que a cobrança de imposto de renda sobre aposentados do setor público data de 1867, e a primeira isenção da cobrança do imposto de renda para funcionários públicos federais, estaduais e municipais aposentados foi institucionalizada em 1946 (decreto-lei n.º 9.513/1.946), por motivo de doença grave.²⁴ Em 1947 e 1948, estendeu-se o benefício aos demais aposentados (setor privado) e aos militares reformados, respectivamente.

A criação de benefício tributário para a população idosa com características semelhantes à isenção especial ora em estudo ocorreu em 1974, quando se permitiu um abatimento adicional de parcela isenta no imposto de renda para contribuintes a partir dos 65 anos de idade, independente da origem da renda. A idade e as condições de saúde são os parâmetros inicialmente empregados para a efetivação de benefícios fiscais no imposto de renda. Finalmente, no decreto-lei n.º 1.642/1978, foram instituídos benefícios análogos ao que estava em vigor, quando se concedeu isenção tributária a aposentadorias e pensões de contribuintes a partir de 65 anos, limitada a determinado valor de proventos. A parcela que exceda ao valor limite entra no cômputo de renda para fins de tributação. A exposição de motivos é relativamente genérica, ao afirmar “atender as justas aspirações sociais, no sentido de ampliar ... a proteção dos inativos de idade avançada”. De toda sorte, a medida tem por pressupostos que a aposentadoria reduz a capacidade contributiva e que a idade avançada implica em pressões sobre gastos incompressíveis – saúde em especial. De outra parte, guarda relação, como se verá na Seção 3 sobre a experiência internacional, com o arcabouço institucional da previdência social. Vale notar que a exposição de motivos que, como apontado acima, é genérica, esmiúça cálculos quanto ao resultado da incidência sobre aposentados idosos. Conclui, inclusive, usando o teto do benefício – ancorado em múltiplos de salários de contribuição, a isenção proposta, o desconto padrão previsto e potenciais deduções, que a quase totalidade dos aposentados e pensionistas não estarão sujeitos ao imposto.

²³ Síntese do relatório desenvolvido por Leonardo Alvim, com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

²⁴ Não foram encontradas as exposições de motivos para o Decreto-lei n.º 9.513/1.946, nem registro de emendas ou tramitação, o mesmo acontecendo com a Lei n.º 147/1.947, a Lei n.º 495/1.948 e o Decreto-lei n.º 1.351/1.974.

O inciso III do artigo 153 da Constituição de 1988 concedia isenção, nos termos e limites fixados em lei, aos rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão públicas à pessoa com idade superior a 65 anos, cuja renda seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho. A lei 7.713 de dezembro de 1988, em vigor, regulamentou o artigo constitucional. Nos debates constituintes, observam-se claramente os dois pressupostos que parecem ancorar o benefício: a perda de capacidade laboral e, por conseguinte, contributiva, e os gastos em saúde, notadamente medicamentos que não podem ser deduzidos da renda tributável, diferentemente dos serviços médicos. Os debates estão em linha com o decreto-lei n.º 1.642/1.978 que, como apresentado, menciona como finalidade o atendimento a aspirações sociais de proteção dos inativos.

A emenda constitucional (EC) 20 de 1998, suprimiu o inciso III do artigo 153 da Constituição, no entanto, permaneceu em vigor a lei 7.713/88. Entre 1988 e 1995, ocorreram atualizações dos valores de isenção, sendo que, meses após a aprovação da EC, foi promulgada a lei n.º 9.250/95 que, entre outras medidas, ampliava a isenção para os recebimentos de entidades de previdência privada. Assim, passou-se a aplicar o mesmo tratamento tributário para rendas de aposentadoria recebidas do Regime Geral de Previdência Social e de entidades de previdência privada.

Anexo B – Tratamento tributário dos fundos de pensão

Anexo à Seção 3.2

Os fundos de pensão, sejam eles de segundo nível (poupança obrigatória) ou terceiro nível (poupança voluntária), contam com benefícios tributários na maioria dos países da OCDE no intuito de torná-los mais atrativos. Afinal, as decisões individuais que levem à não formação de poupança suficiente durante o período laboral podem sobrecarregar os gastos assistenciais do governo no futuro.

Em linhas gerais, há três momentos em que os fundos de pensão podem ser taxados (Disney e Whitehouse, 1999):

- Quando o trabalhador ou seu empregador contribui para o fundo;
- Quando o valor aportado no fundo gera rendimentos;
- Quando os benefícios são pagos na aposentadoria.

Em cada uma dessas etapas pode incidir ou não tributação – no jargão internacional, denotamos “T” se tributado (taxed) e “E” se não tributado (exempt). Assim, há oito combinações possíveis de arranjo tributário de fundos de aposentadoria, desde os extremos E/E/E (nenhuma tributação) e T/T/T (tributação em todas as etapas), aos arranjos intermediários T/E/E, E/T/E, E/E/T, T/T/E, E/T/T, T/E/T. Na prática, o arranjo tributário deve ser desenhado de modo a evitar uma dupla tributação intertemporal dos contribuintes, apresentando neutralidade entre consumo hoje e consumo no futuro, e pode incluir isenções parciais da tributação no caso de ser tributado (PE).

O tratamento tributário semelhante a um gasto tributário implica em um formato de tributação única: T/E/E ou E/E/T (World Bank, 2005). A princípio, o sistema T/E/E possui maior capacidade arrecadatória, uma vez que os rendimentos dos trabalhadores

são mais elevados do que quando aposentados, além de prover arrecadação imediata (Sutcliffe, 2016). O arranjo T/E/E também pode contribuir para aliviar o déficit de transição no caso de uma reforma da previdência que substitua um sistema por repartição por um sistema por capitalização (Whitehouse, 2005).

Por outro lado, a isenção fiscal antecipada no arranjo E/E/T é percebida como mais valiosa e menos vulnerável ao “risco político”. No caso do arranjo T/E/E, o futuro governo pode não se sentir obrigado pelo compromisso do antecessor de não tributar os retornos de investimento e os pagamentos dos fundos, e obter arrecadação (Whitehouse, 2005). Além disso, se o tributo for pago apenas na aposentadoria, a poupança acumulada no fundo por meio do arranjo E/E/T é, *ceteris paribus*, maior do que a da T/E/E. Por fim, no arranjo E/E/T, o governo compartilha com os aposentados os riscos de rendimento, por cobrar tributos na etapa final, incentivando a escolha de instrumentos de maior risco e, logo, maior retorno, pelos administradores dos fundos de pensão.

Metade dos países da OCDE adotam ao menos um arranjo do tipo E/E/T, no qual os benefícios previdenciários provenientes do fundo são taxados, enquanto aportes e rendimentos são isentos. Ainda assim, em um mesmo país, a tributação de planos de previdência privada pode variar conforme quem realiza a contribuição (próprio segurado ou seu empregador), quanto à obrigatoriedade ou não da contribuição, a forma de recebimento do benefício (renda vitalícia, resgate programado, resgate único), ou se o valor da contribuição ao fundo respeita um limite mensal ou anual, dentre outros critérios.

Desconsiderando especificidades locais e considerando apenas os principais planos privados de aposentadoria, o Quadro 3 resume o tratamento tributário de fundos de pensão nos países selecionados.

Quadro 3 – Arranjo tributário de fundos de pensão em países selecionados

	Estrutura	Contribuição	Rendimentos	Pagamentos
Alemanha	(a) Planos privados de seguro: T/E/PE (b) Demais: E/E/T	(a) Planos privados de seguro: T (b) Demais: E	E	(a) Planos privados de seguro: PE (b) Demais: T
Austrália	T/T/E	(a) Modalidade concessional: ^a T, mas varia entre 0 e 30%, segundo a faixa de renda (b) Modalidade não concessional: T	15%	E
Brasil	(a) Fechado: E/E/T (b) Aberto - PGBL: ^b E/E/T (c) Aberto - VGBL: E/E/T	(a) Fechado: E - crédito tributário de até 12% da renda bruta anual (b) PGBL: E - crédito tributário de até 12% da renda bruta anual (c) VGBL: E - não gera crédito tributário	-	(a) Fechado: T (progressiva - 0 a 27,5% a depender do valor de resgate - ou regressiva - de 35% a 10% em 10 anos) (b) PGBL: T sobre <u>saldo total</u> (tributação progressiva compensável) (c) VGBL: T sobre os <u>rendimentos</u> (tributação regressiva definitiva, alíquota de 35% com redução de 5% a cada 2 anos)
Canadá	E/E/T	E	E	Crédito tributário de 15%
Chile	(a) Obrigatórias: E/E/T (b) Voluntárias - regime A: ^c T/E/E (c) Voluntárias - regime B: E/E/T	(a) Obrigatórias: E (b) Voluntárias - regime A: T (c) Voluntárias - regime B: E	E	(a) Obrigatórias: T (b) Voluntárias - regime A: E (c) Voluntárias - regime B: T
Colômbia	E/E/E	E	E	E
Costa Rica	(a) Obrigatórias individuais: T/E/E (b) Obrigatórias do empregador ou voluntárias: E/E/E	(a) Obrigatórias via empregado: T (b) Obrigatórias via empregador ou voluntárias: E	E	E
Espanha	E/E/T	E	E	T
França	PE/E/PE	PE	E	PE
Itália	E/T/T	E	Varia de 12,5% (rendimentos provenientes de títulos do governo) a 20% (tributação padrão)	Varia de 6% a 15%, a depender do número de anos de contribuição
Estados Unidos	(a) Roth IRA: T/E/E (b) Demais: E/E/T	(a) Roth IRA: ^d T (b) Demais: E	E	(a) Roth IRA: E (b) Demais: T
México	(a) Contribuições do empregador ou voluntárias individuais de longo prazo: E/E/E (b) Obrigatórias individuais: T/E/E (c) Voluntárias individuais de curto prazo: T/T/E	(a) Contribuições do empregador ou voluntárias individuais de longo prazo: E (b) Obrigatórias individuais: T (c) Voluntárias individuais de curto prazo: T	(a) Contribuições do empregador ou voluntárias individuais de longo prazo: E (b) Obrigatórias individuais: E	E

			(c) Voluntárias individuais de curto prazo: T	
Portugal	(a) Contribuições do empregador (planos ocupacionais): E/E/T (b) Demais: PE/E/PE	(a) Contribuições do empregador (planos ocupacionais): E (b) Demais: PE	E	(a) Contribuições do empregador (planos ocupacionais): T (b) Demais: PE

Legenda: T = tributado; E = não tributado; PE = parcialmente isento.

Fonte: OCDE (2021); OECD, Banco Mundial e BID (2015).

^a Contribuições concessionais incluem aportes obrigatórios do empregador, salário de funcionários e contribuições voluntárias dedutíveis. Contribuições não-concessionais incluem principalmente contribuições voluntárias pessoais e outras contribuições feitas por uma pessoa em nome de outra, onde não há vínculo empregatício.

^b Planos de previdência privada, ou previdência complementar (terceiro nível): (i) PGBL – Plano Gerador de Benefício Livre; e (ii) VGBL – Vida Gerador de Benefício Livre.

^c Há dois tipos de regime para contribuições voluntárias: (i) Regime A: contribuições não dedutíveis antes da taxaço, mas há possibilidade de receber aportes adicionais do governo de até 15% das contribuições individuais (respeitando limite máximo estabelecido); e (ii) Regime B: contribuições isentas até limite estabelecido.

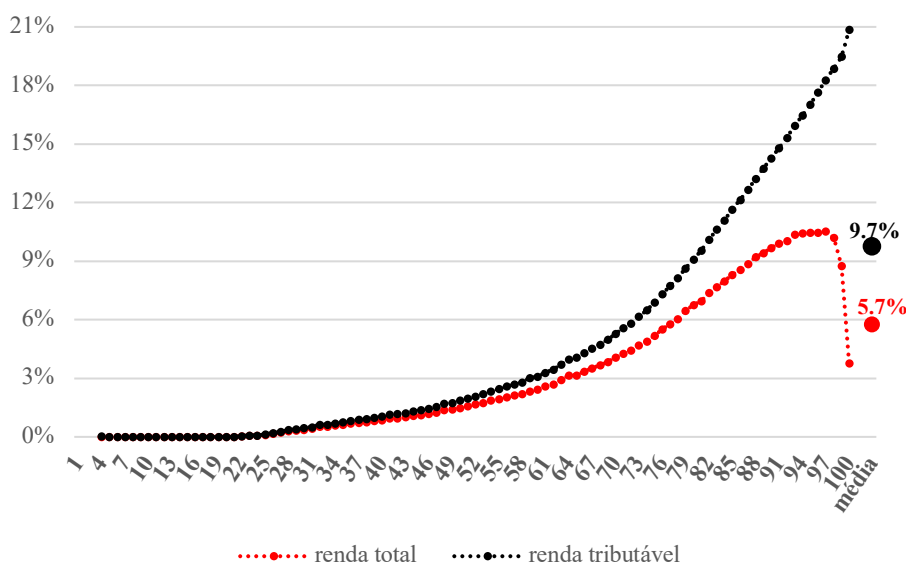
^d Modalidade de aposentadoria individual para a qual o indivíduo contribui para o fundo após o pagamento de impostos. Apenas rendimentos ganhos (por meio do trabalho ou outras atividades) são elegíveis e há um valor máximo anual estabelecido para essa contribuição, considerando a renda domiciliar e outros aspectos.

Anexo C – Ilustrações extras

Anexo à Seção 4.1

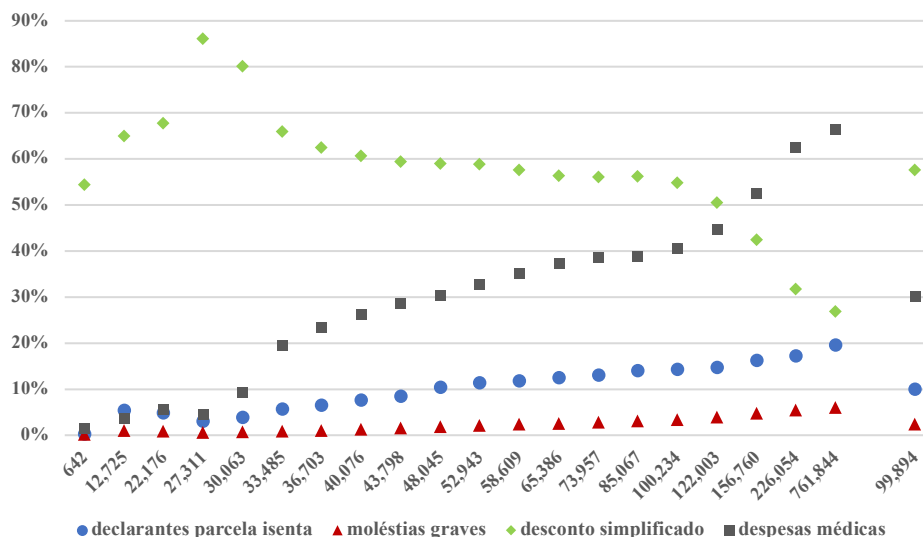
Considerando o conjunto de regras de tributação diferenciadas existentes no país, há grande desigualdade na tributação das rendas pessoais (Gráfico 23). Foram empregadas, para as estimativas de impacto, as alíquotas sobre a renda tributável por centésimos de renda da população declarante. Essa informação é importante para contextualizar a apuração dos ganhos redistributivos derivados da retirada da “dupla isenção” para aposentadorias e pensões de declarantes com 65 anos ou mais são as alíquotas de IRPF após as deduções das isenções. Cerca de 80% mais pobres contam com alíquotas relativamente próximas sobre a renda tributável e a renda total. A partir de então, as alíquotas sobre a renda total crescem de forma mais suave, chegando, inclusive a reduzir nos 5% mais ricos, chegando a tão somente 3,5% no 1% mais rico.

Gráfico 23 – Alíquotas do IRPF sobre a renda tributável e sobre a renda total por centésimos de renda total dos declarantes do IRPF (Brasil, 2017)



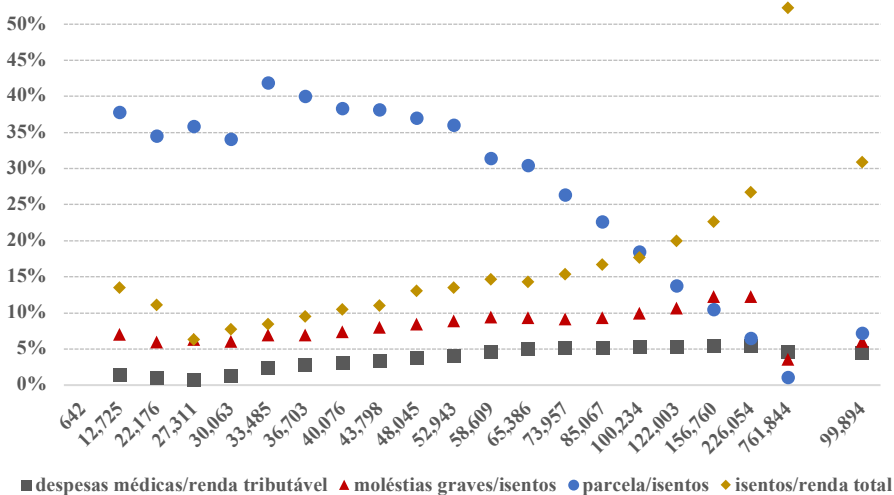
Fonte: DIRPF/RFB.

Gráfico 24 - Participações dos declarantes com parcela isenta, com moléstias graves, usuários do desconto simplificada e com deduções com despesas médicas (Brasil, 2017)



Fonte: DIRPF/RFB.

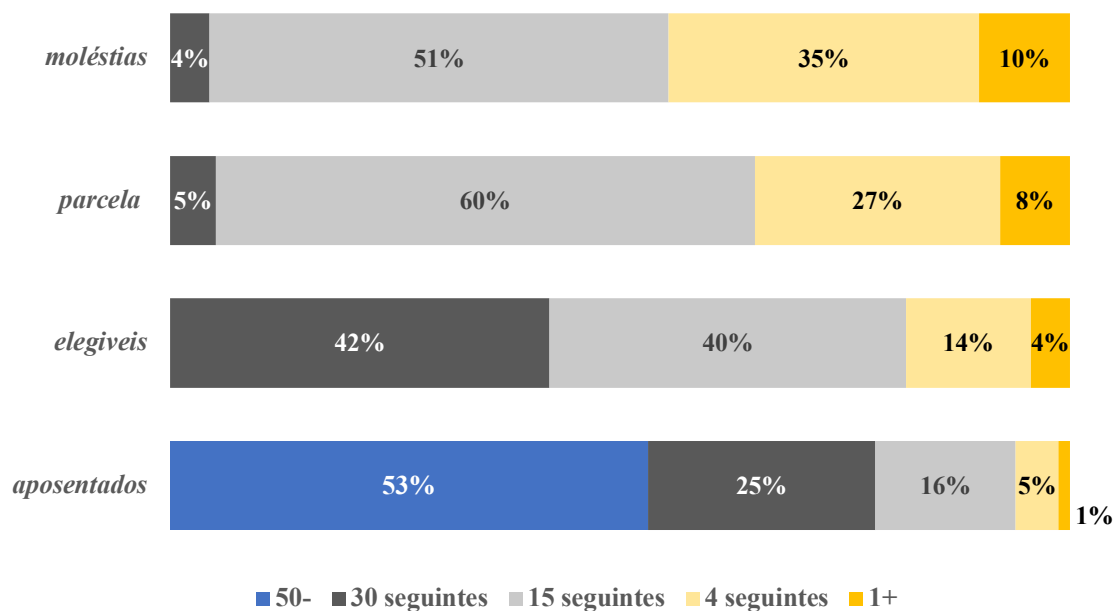
Gráfico 25 - Participações dos valores da parcela isenta e das aposentadorias de portadores de moléstias graves sobre os rendimentos isentos, das despesas médicas sobre o total de deduções e dos rendimentos isentos na renda bruta total (Brasil, 2017)



Fonte: DIRPF/RFB.

Anexo à Seção 3.2

Gráfico 26 - Distribuição da população beneficiária das isenções para aposentadorias (parcela isenta e moléstias graves), da população elegível e de aposentados e pensionistas, segundo estratos selecionados de renda bruta total (Brasil, 2017)



Fonte: Base associada PNAD-C 2017 e IRPF 2017.