

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1219

REFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA MINORAR O PESO FISCAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Marcelo Abi-Ramia Caetano

Brasília, setembro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1219

REFORMAS ADMINISTRATIVAS PARA MINORAR O PESO FISCAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL*

Marcelo Abi-Ramia Caetano**

Brasília, setembro de 2006

* Este Texto para Discussão (TD) recebeu diversas contribuições de pessoas que graciosamente concederam seu tempo para entrevistas. A Helmut Schwarzer, João Donadon, Vinicius Pinheiro e Carlos Stringari meus sinceros agradecimentos. Como de praxe, essas pessoas compartilham dos acertos, mas devem ser eximidas por qualquer erro ou omissão do texto. Também devo agradecer a Marcelo Piancastelli e José Aroudo Mota por criarem ambiente de trabalho propício à criação deste estudo.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H55, I38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NOS BENEFÍCIOS	8
3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NA RECEITA	10
4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO	11
5 CONCLUSÃO	12
REFERÊNCIAS	13

SINOPSE

O objetivo do presente trabalho consiste em identificar medidas de cunho administrativo que atenuariam as necessidades de financiamento da Previdência. Como forma de tornar a exposição de mais fácil assimilação ao público, este Texto para Discussão (TD) se divide, além da introdução, em mais quatro seções. A segunda abordará o potencial de alterações administrativas na área de benefício, enquanto a terceira e quarta referem-se à arrecadação e à recuperação de créditos, respectivamente. Por fim, a seção final conclui o TD.

ABSTRACT

The aim of this paper is to identify administrative measures that could diminish the social security fiscal burden. Besides introduction this paper is divided into four more sections. The second one regards administrative altering on benefits, while the second one to revenues, and the third one to credit recovery. The final section concludes the paper.

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social, como já é de conhecimento do grande público, representa um dos pontos que dificultam o equilíbrio fiscal das contas públicas brasileiras. De fato, dados do Tesouro Nacional indicam que em 1997 o resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) totalizou -0,3% do PIB do Brasil, valor esse que em 2005 atingiu o patamar de -1,9%. Em outras palavras, na história recente da política fiscal nacional, o déficit da Previdência além de expressivo é crescente.

Na esteira desses resultados, o país passou de 1998 aos dias de hoje por três reformas da Previdência, cabendo destacar as Emendas Constitucionais n^{os} 20/98 e 41/03 e a Lei no 9.876/99, que instituiu o fator previdenciário. Ainda assim, novas proposições surgem amiúde. Giambiagi (2005) é um exemplo. Em outras oportunidades, Caetano (2006) também esboçou que o ajuste da Previdência brasileira requer um redesenho de seu plano.

Mesmo que se reconheça a necessidade de novas reformas nas condições de acesso e fórmula de cálculo dos benefícios da Previdência Social, surge a discussão acerca do potencial das reformas em práticas administrativas na contenção, ainda que parcial, do déficit do RGPS.

O ponto positivo dessas reformas é seu trâmite político muito mais simples que as reformas constitucionais necessárias a um ajuste mais profundo, ao se ter em vista que exigirão modificações em legislação ordinária ou complementar ou mesmo em atos infralegais. Do mesmo modo, em termos políticos, a relação benefício–custo é bastante elevada, porque se obtém redução de despesas ou aumento de receitas sem passar pelo desgaste das alterações nas regras de concessão dos benefícios e suas fórmulas de cálculo. Isso, portanto, indica que o potencial das reformas administrativas na redução do déficit previdenciário não é muito alto, dado o capital político que um governante acumularia ao resolver o problema das necessidades de financiamento da Previdência sem todo o esforço necessário para uma reforma previdenciária tradicional. Pelos motivos expostos nesse parágrafo, se fosse possível desatar o nó previdenciário por meios administrativos, alguém já o teria feito e capitalizado todo o ganho político para si, em vez de se enveredar pelo tortuoso caminho convencional.

Outro aspecto a se considerar é que, em alguns casos, ganhos de eficiência administrativa aumentam a despesa previdenciária. Por exemplo, maior rapidez na concessão de benefícios ou no pagamento de precatórios dão maior agilidade em itens antes represados, cuja ineficiência contribuía para diminuir os gastos. Apesar de essa melhoria provocar ganhos de eficiência para a sociedade como um todo ao reduzir o ônus administrativo, as despesas se elevam, ao menos no curto prazo. Desse modo, é mito imaginar que todo e qualquer avanço administrativo reduz o déficit do RGPS.

O objetivo do presente texto consiste em identificar medidas de cunho administrativo que atenuariam as necessidades de financiamento da Previdência. Para elencar as proposições, o autor realizou conjunto de entrevistas com autoridades da área, incluindo secretários e diretores do Ministério da Previdência Social (MPS). Como forma de tornar a exposição de mais fácil assimilação ao público, este Texto para Discussão (TD) se divide, além dessa introdução, em mais quatro seções. A segunda abordará o

potencial de alterações administrativas na área de benefício, enquanto a terceira e quarta referem-se à arrecadação e à recuperação de créditos, respectivamente. Por fim, a seção final conclui o TD.

Naturalmente que a divisão do TD reflete a posição do autor em segmentar as reformas administrativas nos campos benefícios, recuperação de créditos e arrecadação.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NOS BENEFÍCIOS

2.1 RECENSEAMENTO OU RECADASTRAMENTOS PERIÓDICOS E BONS SISTEMAS DE ÓBITOS

Atualização constante do cadastro para impedir recebimentos indevidos. Na maioria das vezes, o recadastramento é bastante custoso e necessita de intervalo temporal de alguns anos para não causar transtornos aos segurados. Além da atualização cadastral, faz-se necessário o aprimoramento contínuo de um sistema de óbitos para que as informações dos atestados de óbitos saiam dos cartórios e cheguem de modo rápido e preciso aos sistemas informatizados da Previdência Social e, na seqüência, suspendam ou cessem os benefícios.

2.2 LICITAÇÃO DA REDE BANCÁRIA PARA PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS

Hoje quando um aposentado ou pensionista recebe seu benefício na rede bancária, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) paga aos bancos pelos depósitos que efetua e pela manutenção da conta desses indivíduos. O INSS não mais pagaria para a rede bancária para realização dos depósitos, mas os bancos concorreriam entre si para disputar os beneficiários do RGPS. O cuidado com essa alternativa seria não permitir que vencesse a licitação um banco sem estrutura para administrar as mais de 20 milhões de contas de beneficiários do INSS.

2.3 AUXÍLIO-DOENÇA

O Auxílio-Doença entrou na lista de possíveis reformas a se realizar no âmbito administrativo devido ao expressivo aumento do estoque dessa modalidade de benefício. De fato, ao final de 2000, havia estoque de 492 mil Auxílios-Doença emitidos, valor que aumentou para 1.307 mil em maio de 2006. No período, houve aumento de 166%, incompatível, a princípio, para um país que não passou por guerras ou calamidades públicas.

Há um conjunto de questões administrativas que permitem explicar esse aumento e, de fato, nos últimos meses ocorreram alterações nos procedimentos que permitiram redução do estoque de benefícios de um pico de 1,7 milhão em outubro de 2005 para o valor atual de 1,3 milhão em maio de 2006.

Entre as razões para o incremento dos benefícios de Auxílio-Doença enumeram-se, em primeiro lugar, o incentivo ao aumento na concessão dos benefícios de risco ao mesmo tempo em que se restringiram as aposentadorias programadas pela EC nº 20/98 e pelo fator previdenciário. De fato, as reformas previdenciárias reduziram os incentivos às aposentadorias programadas ao restringirem as condições de acesso aos benefícios

e ao reduzirem o valor dos benefícios de aposentadoria mediante a introdução de nova fórmula de cálculo, o fator previdenciário. Não acompanharam essas modificações condições mais restritivas para os benefícios de risco, de modo que se gerou incentivo natural para maior solicitação desse tipo de benefício. Em segundo lugar, o laudo definitivo para concessão desses benefícios deixou de ser dado por médicos do próprio quadro do INSS e passou a ter validade atestado de peritos terceirizados, o que não somente dificulta processos de auditoria como facilita fraudes.

Um conjunto de reformas poderia gerar maior potencial de redução dos Auxílios-Doença. Em primeiro lugar, o estabelecimento de critérios objetivos na concessão, mediante informatização em que se estabelecesse função entre o tipo de incapacidade e tempo de duração do benefício. Por exemplo, alguém que quebrasse uma perna teria um tempo preestabelecido de licença que independeria da discricionariedade do médico responsável pelo atestado que resulta na concessão do benefício. Informatização e padronização dificultariam a possibilidade de acordos escusos entre o médico perito e o beneficiário de Auxílio-Doença, dado que se tornaria mais fácil auditar os processos.

Em segundo lugar, a redução do valor do benefício de Auxílio-Doença como forma de induzir o segurado a não permanecer por muito tempo o recebendo. A fórmula de cálculo atual, que corresponde a 91% do salário de benefício, incentiva o indivíduo a retardar seu retorno ao mercado de trabalho, dado que a renda ao trabalhar ou ao usufruir o benefício é praticamente a mesma.

Em terceiro lugar, deixar para o beneficiário, e não para o INSS, o ônus referente à renovação do benefício. Isso, além de suspender a manutenção do benefício, caso o segurado não tome a iniciativa de requerer sua continuidade, permite reduzir os custos das perícias de alta médica, tendo em vista que na estrutura anterior o INSS deveria realizar a perícia de alta para cessar o pagamento do benefício. Esse procedimento já é efetuado e se aponta como uma das causas da redução recente do quantitativo de Auxílios-Doença.

Em quarto lugar, uma política pública muito mais ampla de melhoria na saúde pública para que as pessoas não necessitem recorrer aos auxílios. Saúde pública deteriorada aumenta a concessão e duração dos Auxílios-Doença e incrementa a probabilidade de esse benefício se transformar em aposentadoria por invalidez. Uma alternativa seria priorizar o atendimento na rede pública dos beneficiários de Auxílio-Doença, o que, em princípio, poderia reduzir o tempo de duração desse benefício. Em resumo, maior integração da Previdência com a Saúde permite melhor aproveitamento das sinergias e economias de escala dessas duas grandes áreas.

2.4 APOSENTADORIA POR IDADE RURAL

Os atuais critérios de comprovação de tempo de serviço rural são bastante flexíveis. Em alguns casos, fichas de crediários em estabelecimentos comerciais ou, até mesmo, registro em livros de entidades religiosas podem constituir prova suficiente para concessão de aposentadoria rural. Naturalmente, isso abre margem para indivíduos que nunca prestaram atividade rural se habilitem a receber aposentadoria rural. Faz-se necessário o estabelecimento de regras mais próximas àquelas aplicadas aos segurados urbanos.

3 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NA RECEITA

3.1 APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA CRÍTICA DE DADOS

Os órgãos de receita utilizam hoje os recursos tecnológicos de seus sistemas de informação como meio de averiguar possíveis inconsistências nas declarações dos contribuintes. Exemplo desse fato é a comparação feita pela Secretaria da Receita Federal (SRF) entre os recolhimentos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) com os de Imposto de Renda (IR).

Dois tipos de críticas são possíveis. A primeira envolve informações pertencentes aos bancos de dados do próprio setor, tal como o confronto entre CPMF e IR, conforme o exemplo da SRF. Para o caso da Previdência Social, podem-se desenvolver críticas entre a Guia da Previdência Social (GPS), que é o documento utilizado para efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias, e a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), a qual, por sua vez, é utilizada para recolhimentos do FGTS, mas que também contém uma série de informações previdenciárias. Ainda nessa primeira categoria de críticas, pode-se comparar recolhimento entre empresas de porte semelhante de um mesmo setor para averiguar possíveis sonegações ou apropriações indébitas.

O segundo tipo de crítica envolve a integração ou importação de informações de banco de dados de outros setores. Gera-se nesse caso sinergia, porque as críticas conjuntas em diversos bancos de dados têm o potencial de gerar mais eficiência e eficácia arrecadadora que em bancos de dados isolados. Essas sinergias podem acontecer não apenas com a SRF, mas com outros órgãos de governo. Exemplos de batimentos poderiam se dar com o consumo de energia elétrica, CPMF, assim como outros indicadores de atividade econômica.

Claro está que tais procedimentos sugeridos envolvem questões tecnológicas com seus diversos custos de implementação, gerenciamento e manutenção.

3.2 INTEGRAÇÃO DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIA E FEDERAL

No ambiente institucional atual convivem duas grandes secretarias de arrecadação de tributos do próprio governo federal: a Secretaria da Receita Previdenciária, subordinada ao Ministério da Previdência Social (MPS), e a SRF, ligada, por sua vez, ao Ministério da Fazenda. Ao se ter em vista a grande semelhança de atividades que as duas secretarias desenvolvem, há potencial para economias de escala e sinergias da integração entre estas. Isso se refletiria em menor ônus administrativo da arrecadação, porque um único fiscal faria o trabalho de dois; crítica e integração de dados entre Receita Federal e previdenciária; simplificação do processo de declaração para os contribuintes e compatibilização dos procedimentos entre as respectivas empresas de processamento de dados Dataprev (Previdência Social) e Serpro (SRF).

Em síntese, a natureza dos benefícios da junção entre as duas secretarias se assemelha aos dos processos de fusão e aquisição de firmas que competem entre si nos mesmos mercados, sem contar, no entanto, com as perdas que provocariam aos consumidores em função de seu poder de mercado.

4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO

4.1 COMPENSAÇÕES ENTRE A RECEITA FEDERAL E A PREVIDENCIÁRIA

Limitar o recebimento de créditos de tributos federais, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por exemplo, caso a firma não esteja em débito com a Previdência. Alternativamente, a empresa se veria obrigada a utilizar o crédito na quitação do débito previdenciário. Em outras palavras, deveria haver encontro de contas entre as diversas esferas da arrecadação federal.

De modo semelhante, deveria-se exigir a inexistência de débitos junto ao INSS para aderir a programas de parcelamento de débito junto a Receita Federal.

4.2 AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA COM OS PRECATÓRIOS PREVIDENCIÁRIOS

Os contribuintes que simultaneamente tiverem dívidas e precatórios com a previdência usariam estes para quitar aquelas. Para essas pessoas físicas ou jurídicas, não haveria o recebimento de um precatório previdenciário sem que antes se quitasse uma dívida perante a Previdência ou a Receita Federal.

4.3 LIMITAR AS POLÍTICAS DE PARCELAMENTO DE DÍVIDA

Apesar dos resultados positivos de curto prazo sobre o caixa que o parcelamento de débitos possa trazer, tal política cria incentivos negativos para uma postura de maior adimplência, porque os agentes ficam a esperar tratamento preferencial para aqueles que não cumpriram rigorosamente com suas obrigações.

Tampouco deveria-se permitir que contribuintes com parcelamento de débitos recebessem créditos tributários de qualquer espécie.

4.4 SECURITIZAÇÃO DA DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA

Particularmente interessante para devedores de menor porte em que o custo da máquina administrativa pública para recuperação de crédito é elevado. Isso poderia ocorrer mediante a criação de fundos de recebíveis de débitos previdenciários como forma de diluir o risco dos créditos entre diversos agentes e não concentrá-lo totalmente em poucas instituições financeiras.

4.5 SEGMENTAÇÃO DOS CRÉDITOS A RECEBER POR GRAU DE DIFICULDADE

O trabalho da recuperação de crédito poderia ganhar em eficácia e eficiência se houvesse estudo prévio acerca de seu valor potencial e sua facilidade de recuperação. Na seqüência, teriam prioridade os créditos de maior valor e de recuperação mais fácil.

5 CONCLUSÃO

O presente texto objetivou apresentar alterações de cunho administrativo capazes de diminuir o impacto fiscal da Previdência Social sobre as finanças públicas. Ao contrário daquilo que usualmente se propõe como Reforma da Previdência, as medidas enumeradas não necessitam passar pelo processo de Emenda Constitucional, tampouco modificam o desenho do plano previdenciário, porque mantêm intactas as regras de qualificação e indexação dos benefícios, assim como suas fórmulas de cálculo, o que implica o menor custo político de seu trâmite. De modo a tornar a apresentação mais clara, segmentaram-se as proposituras em três grupos: reformas administrativas nos benefícios, na arrecadação e na recuperação de crédito.

Apesar da possível redução de carga fiscal que esses avanços administrativos possam trazer, o autor reconhece que as razões para o desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social residem em insuficiências no desenho de plano tal como concessão de benefícios com baixas idades ou até mesmo sem vínculo contributivo e sobreindexação dos benefícios em relação à inflação de preços.

Uma relevante precaução é a errônea associação entre ganhos de eficiência administrativa e redução do déficit do RGPS. Em algumas circunstâncias, a ineficiência reduz as necessidades de financiamento previdenciárias ao represar a concessão de aposentadorias e pensões, apesar do ônus administrativo que impõe à sociedade.

Abreviaturas

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

GFIP – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

GPS – Guia da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

MPS – Ministério da Previdência Social

PIB – Produto Interno Bruto

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SRF – Secretaria da Receita Federal

TD – Texto para Discussão

REFERÊNCIAS

CAETANO, M. *Fundamentos acerca dos riscos associados à Previdência Social*. Ipea: Brasília, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.214). No prelo.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003.

GIAMBIAGI, F. *Uma agenda fiscal para 2007-2010*. Ipea: Rio de Janeiro, 2005 (Texto para Discussão, n. 1.123).

BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Normatizou o fator previdenciário.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Maria Aparecida Taboza

Samara Silva Nogueira

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br