

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 PREVIDÊNCIA SOCIAL E EFICIÊNCIA
Autores (as)	Marcelo Abi-Ramia Caetano
DOI	
Título do livro	ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL
Organizador (es)	Rogério Boueri Maurício Saboya
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2007
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

CAPÍTULO 5

PREVIDÊNCIA SOCIAL E EFICIÊNCIA

Marcelo Abi-Ramia Caetano*

Define-se eficiência como a capacidade de obtenção de um resultado com o mínimo de erros, esforços, recursos, energia e tempo. Para uma política pública em particular, sua eficiência se mediria mediante a comparação entre os resultados alcançados e os esforços e distorções gerados para a consecução de seus objetivos.

O propósito de um regime de previdência social é a garantia a seus segurados do recebimento de rendas após completarem os requisitos necessários para ter direito aos benefícios previdenciários. Como é praxe em qualquer ação governamental, os benefícios sociais se obtêm com custos sociais. No caso da previdência social, aos benefícios auferidos pela sociedade em razão do volume de transferências pagas pelo governo às famílias de aposentados e pensionistas devem-se comparar os custos sociais impostos por um regime previdenciário. Dentro de uma linha mais macro, os custos sociais ou, de outro modo, a perda de eficiência gerada pela previdência dividem-se em duas naturezas: peso-morto e ônus administrativo.

Por peso-morto entende-se a redução do tamanho dos mercados e a conseqüente perda de bem-estar provocada aos diversos agentes sociais, quais sejam, firmas, trabalhadores, consumidores, produtores, poupadores e tomadores de empréstimo em decorrência das alterações de incentivos provocados pelas normas da previdência social. Por sua vez, o ônus administrativo se relaciona ao tempo gasto pelos segurados para pagarem suas contribuições e receberem seus benefícios, à facilidade da obtenção e guarda dos documentos exigidos pela previdência social assim como sua recuperação em caso de perda, à simplicidade das regras para recolhimento de contribuições e requerimento de benefícios ao se ter em vista que a complexidade das regras aumenta o ônus administrativo ao implicar a contratação de advogados, contadores e pessoal especializado ou maior tempo gasto para o cumprimento dos deveres e recebimento dos direitos previdenciários. O último fator de mensuração do ônus administrativo seria o tamanho da máquina administrativa necessária ao funcionamento da Previdência.

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

A Previdência Social pode alterar a alocação de recursos e gerar peso morto em três realidades distintas: mercado de trabalho, decisão de poupança, alocação da carteira de investimentos.

Em relação ao mercado de trabalho, há de se observar que a Previdência Social brasileira tem grande parte de sua arrecadação baseada em folha de salários. Impostos ou contribuições reduzem o tamanho do mercado ao diferenciar o preço que o demandante paga daquele que o ofertante recebe, gerando o peso-morto. O custo salarial para as firmas supera os salários recebidos pelos trabalhadores. Há dois *desincentivos*: firmas contratam menos e, em princípio, a depender do comportamento da oferta de mão-de-obra, trabalhadores ofertariam menos trabalho. Entretanto, na maior parte das vezes é difícil afirmar que a substituição da base de contribuição da folha para um imposto sobre valor adicionado, por exemplo, seria uma opção desejável. Isto porque os objetivos da política pública não se resumem à eficiência, mas também à equidade. Do ponto de vista distributivo, a substituição de contribuições sobre folha por impostos sobre valor adicionado, por exemplo, tende a aumentar o caráter regressivo dos impostos ou contribuições. Contribuições sobre folha são, em geral, proporcionais ou progressivas em relação à renda, enquanto os impostos indiretos incidem mais fortemente sobre pessoas de menor renda. Além disso, com repercussões simultâneas sobre aspectos distributivos e alocativos, surge a difícil discussão de qual setor produtivo ou tipo de firma deveria se onerar e qual se beneficiar pela estrutura tributária. Merecem cuidados incentivos a setores que se baseiam em trabalho barato e desestímulos a firmas que inovam tecnologicamente. Finalmente, surgem dúvidas se o peso-morto gerado no mercado de bens não será superior ao do mercado de trabalho. Por fim, do ponto de vista de estabilização, deve-se verificar até que ponto a substituição de bases de incidência afetarão a arrecadação previdenciária total.

O segundo argumento a se considerar na relação da eficiência da previdência e o mercado de trabalho seria a curva de Laffer. Menores alíquotas de contribuição sobre folha poderiam incentivar a formalização, além de incentivar as firmas a contratarem mais e os trabalhadores a trabalharem mais. Em consequência, ainda que o governo perca na arrecadação de cada contribuinte, ganharia por incentivar a ampliação da base de contribuição. O contra-argumento tem cunho bastante pragmático: conservadorismo fiscal. Não há, em princípio, garantia alguma que a redução da alíquota de contribuição incentivará tanto os indivíduos a produzirem mais de forma a compensar a menor alíquota.

O último aspecto que relaciona previdência a mercado de trabalho refere-se aos incentivos que um regime previdenciário poderia colocar sobre a decisão de um segurado em abandonar antecipadamente o mercado de trabalho. Uma economia eficiente utiliza a plena capacidade de seus fatores de produção.

Desenhos de planos previdenciários que permitem aposentadorias precoces desestimulam o uso pleno do trabalho tendo em vista que os segurados deixarão de produzir para usufruírem sua aposentadoria porque obterão o benefício de uma renda sem a *desutilidade* provocada pelo trabalho.

O segundo aspecto em que a previdência social poderia alterar a decisão dos indivíduos e promover alocação de recursos distinta daquela de livre mercado seria a decisão de poupança. A teoria econômica não fornece conclusão definitiva acerca dos impactos da Previdência sobre a acumulação de capital. A previdência pode incentivar um indivíduo a poupar menos porque a seguridade social forneceria os recursos que antes ele era obrigado a obter por meio de poupança individual. Não haveria necessidade de poupar tanto para sua aposentadoria tendo em vista que o governo pagará seu benefício. Entretanto, também é capaz de incrementar a poupança nacional caso o indivíduo pense que o governo não pagará os benefícios prometidos ou caso haja outros motivos para poupança além da formação de reservas para usufruto na aposentadoria, como, por exemplo, poupança por precaução. Neste último caso, o aumento da arrecadação pública poderia superar uma eventual queda da poupança privada e aumentar, portanto, a poupança nacional. Pelo fato de não confiar no governo ou de poupar por outros motivos além da aposentadoria, o setor privado não promoveria alterações substanciais em sua poupança. Tampouco, do ponto de vista empírico, existem evidências suficientes para determinar o impacto da previdência sobre a poupança.

O último aspecto referente à previdência e alocação diz respeito à composição da carteira de investimentos. Duas abordagens diferentes surgem. Em primeiro lugar, é possível investigar se a existência de um regime previdenciário alteraria a forma como as pessoas fazem suas aplicações financeiras — por exemplo: se a Previdência exerce influência sobre a composição da carteira entre imóveis, renda fixa e renda variável. Outro exemplo: incentivos tributários associados à formação de poupança de longo prazo podem alterar a forma como os agentes fariam suas aplicações financeiras. Em relação a este primeiro aspecto, não há evidência empírica ou fatos teóricos que permitam conclusão sem ambigüidade. Uma segunda abordagem consideraria países como o Brasil, que regulamentam as aplicações de investidores institucionais como fundos de aposentadoria e pensão. Para essa situação, como há imposição direta de limites quantitativos, a regulamentação altera composição de carteira, a não ser em casos de estruturas regulamentares bastante flexíveis.

O outro lado da perda de eficiência provocada pela previdência diz respeito ao ônus administrativo. Como aspectos positivos do caso brasileiro cabe destacar que o gasto com custeio e pessoal do Regime Geral de Previdência

Social (RGPS) gira em torno de 3% ao ano do total de arrecadação e despesa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Como comparativo, há planos de previdência privados administrados por grandes bancos nacionais cuja taxa de administração alcança 5% ao ano sobre o valor do patrimônio aplicado. Certo é que uma análise minuciosa exigiria comparação entre os custos da taxa de administração e os benefícios por ela auferidos. No entanto, ao se levar em consideração a complexidade, a dispersão geográfica e o atendimento a vários grupos sociais, a taxa de 3% do RGPS não representa valor elevado.

Um segundo aspecto positivo referente ao ônus administrativo diz respeito ao pagamento dos benefícios após sua concessão. Praticamente inexistem benefícios depositados erroneamente ou não corrigidos da forma como a legislação propôs. Isso poupa tempo e transtorno, assim como reduz a necessidade de pessoal para o funcionamento da máquina administrativa.

As características negativas do ônus administrativo relacionam-se à complexidade da legislação de arrecadação previdenciária e da concessão de benefícios, o que traz vários custos em especial para as pequenas empresas, assim como o tempo gasto nas filas para o atendimento no INSS.

Como conclusão cabe destacar que, dada a escolha da sociedade pela existência de um regime previdenciário, faz-se necessário que seu desenho minimize a perda de eficiência provocada pela distorção de incentivos, o chamado peso-morto, assim como o ônus administrativo. Entretanto, a esta perspectiva duas observações devem se contrapor. Em primeiro lugar, as políticas públicas não se pautam somente por princípios de eficiência. Em sociedades marcadas pela desigualdade, como é o caso da brasileira, questões relacionadas à equidade devem ser ponderadas. Em segundo lugar, um comportamento míope em relação à formação de poupança por parte dos indivíduos pode acarretar externalidade negativa e talvez mais pobreza sem a existência de um sistema previdenciário adequado. Desse modo, a redução da pobreza em razão das ações da previdência poderia gerar uma externalidade positiva para a sociedade como um todo. Em outras palavras, identifica-se razão para existência de regimes previdenciários em consequência de falhas de mercado, de modo que a Previdência não apenas gera peso-morto, mas também serve como potencial redutor das ineficiências geradas pelo próprio mercado e decisões individuais.