Uma Contribuição à Análise de Fatores que Influenciam o Equilíbrio do Sistema Previdenciário

Cláudia Lima Félix

Rio de Janeiro – RJ

Mestranda em Ciências Contábeis – FAF-UERJ¹

Bacharel em Ciências Contábeis – UFF²

felix.claudia@yahoo.com.br

Heliton José Ribeiro

Rio de Janeiro – RJ

Mestrando em Ciências Contábeis – FAF-UERJ¹

Bacharel em Ciências Contábeis – UFF²

helitonribeiro@yahoo.com.br

Fernando P. Tostes

Rio de Janeiro – RJ

Doutor em Ciências Contábeis – FEA/USP³

Bacharel em Administração – EBAP-FGV⁴

Professor Adjunto no Depto. de Contabilidade - FAF/UERJ¹

fernando.tostes@uol.com.br

Resumo

A Previdência Social é formada por um conjunto de programas e benefícios que têm por fim garantir recursos necessários à manutenção de seus segurados e dar amparo público aos não-contribuintes do sistema. Para o cumprimento desta missão, são estabelecidas normas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos recursos previdenciários. Neste artigo os autores analisam a formação do sistema previdenciário brasileiro e estabelecem uma relação entre o déficit no sistema e o evento fraudes. A partir de uma revisão bibliográfica, foi confirmada a magnitude dos riscos associados a fraudes a que estão expostos os regimes previdenciários e confirmada a importância de uma estrutura consistente de controle interno como instrumento de detecção e minimização desses eventos.

Palavras-chave: previdência, segurado, gestão, controle interno, fraude.

Abstract

The Social security is formed by a set of programs and benefits designed to guarantee the necessary funds to protect the insured and to give public support to not-contributors of the system. To fulfill this mission the Government issues rules to preserve the financial and actuarial balance of this public pension fund. In this article the authors analyze the development of the Brazilian social security system, establishing a relation between its financial deficiencies and the occurrence of frauds. We used the bibliographical methodology to study the magnitude of the risks associated with frauds in the social security system and, in doing so, confirming the importance of a consistent structure of internal control as the main deterrent instrument to reduce fraud.

Key words : social security , internal control , fraud.

1. Introdução

A necessidade de preservação da estabilidade econômica e da garantia dos recursos materiais necessários à sobrevivência do homem e de seus familiares levou-o a constituir organizações sociais, formadas por grupos com interesses afins, onde cada um contribuía com uma parcela de sacrifício financeiro para a formação de um fundo assistencial que lhe atendesse nos momentos de necessidade. Contudo, devido à diversidade de relações trabalhistas existentes, e conseqüentemente aos diversos interesses envolvidos, a partir de determinado momento na história o Estado, soberano e conhecedor das necessidades da coletividade, assumiu a responsabilidade de traçar regras e gerenciar os recursos que preservassem as condições mínimas necessárias aos seus filhos, instituindo a previdência social. O

Estado passa então a ser o grande financiador das necessidades sociais, providas através das contribuições dos empregados e empregadores.

A previdência social brasileira tem como fundamento disposições constitucionais que visam ao equilíbrio financeiro e atuarial, com a finalidade de preservação dos recursos necessários à concessão e manutenção dos benefícios previdenciários pagos aos dependentes do sistema. No entanto, diversas crises econômicas ocorridas nos últimos tempos têm feito com que o Estado não consiga atender às muitas necessidades sociais, afetando diretamente a proteção aos mais desvalidos. Em função do desequilíbrio financeiro que afeta a estabilidade desse setor desde há muito tempo, em 1998 o Governo brasileiro implementou mudanças na forma de captação e gerenciamento dos recursos, com a divisão da previdência em três segmentos distintos, cada um segundo as características de seus segurados, e estabeleceu normas de controles financeiros e operacionais.

Contudo, não basta ditar regras: primordial se faz que existam mecanismos de controle que possibilitem o acompanhamento individualizado das concessões de benefícios e o rastreamento dos procedimentos adotados, uma vez que todas as concessões de benefícios necessitam da avaliação de pessoas, funcionários do sistema, suscetíveis a falhas e desvios de conduta.

Diante da possibilidade de existência de falhas nos processos de controle das entidades de previdência, estariam estas aptas a detectar e tomar medidas corretivas?

2. Conceito e Origem

A seguridade social tem seu início na Alemanha no ano de 1883, quando o primeiro-ministro Von Bismarck instituiu um sistema onde eram previstas algumas medidas obrigatórias de proteção social: o seguro doença, o seguro acidentes de trabalho, o seguro invalidez e velhice e o seguro específico de condições de trabalho. Posteriormente, em 1908, a Inglaterra instituiu um sistema assistencialista que tinha como beneficiárias apenas as pessoas com mais de 70 anos, e cuja fonte de recursos era o orçamento público. Em 1911 foi criado naquele país o seguro-desemprego, ainda com recursos públicos. Somente em 1925, o regime passa a ser contributivo, com a participação de empregados no financiamento do sistema.

Em 1913, a Suécia adotou um sistema universal de previdência, com previsão para aposentadoria por idade e por invalidez. O sistema era financiado com recursos fiscais. A partir de 1960 o sistema passou a ser contributivo, e foi adotado um regime complementar, com financiamento através da contribuição dos segurados.

Na mesma esteira de acontecimentos, outros países seguiram os exemplos e instituíram seus regimes de previdência, podendo ser públicos ou privados.

No Brasil, os montepios foram as primeiras formas de seguro previdenciário, formados por grupos de pessoas que se associavam e contribuía para um fundo, com o objetivo de pagamento de pensão a um beneficiário indicado pelo associado, no momento de seu infortúnio. Em 1923, com a edição do decreto nº 4.682, de 24 de janeiro, a previdência social tem seu marco legal. A lei conhecida como Eloy Chaves cria o sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), financiadas de forma tripartite, pelos empregados, empresas e governo, com a concessão de benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (por tempo de serviço), pensão por morte e assistência médica.

A partir da EC¹ nº 20/98, a previdência social brasileira passou a ser constituída por três regimes previdenciários: Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Regime de Previdência Complementar – RPC.

2.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS

O RGPS é aquele ao qual se vinculam compulsoriamente todos os trabalhadores: empregados contratados, avulsos, domésticos, profissionais liberais, servidores públicos exclusivamente titulares de cargos em comissão (CF, art. 40, § 13), e servidores públicos não estáveis, ou seja, regidos CLT². Tem caráter contributivo e filiação obrigatória para empregados e empregadores. É custeado pela contribuição dos trabalhadores, das empresas e do Estado e tem gestão subordinada ao Ministério da Previdência Social. As características deste sistema são de natureza coercitiva e caráter redistributivo. Entende-se por natureza coercitiva a obrigatoriedade de contribuição, instituída através de modalidades tributárias. Redistributiva porque tem a obrigação de dar amparo público aos não-contribuintes do sistema.

Segundo o MPAS, em 2006 a arrecadação foi de aproximadamente \$ 160 bilhões em contribuições de empregados e empregadores. Contudo os benefícios concedidos não ficam restritos aos contribuintes do regime, mas a todos quantos necessitam de assistência, concedida através das modalidades seguro-desemprego e seguro-saúde, entre outros.

2.2. Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS

O RPPS é uma inovação do sistema previdenciário nacional introduzida através da Lei nº 9.717, de 27/11/98, que estabeleceu que cada unidade da federação tivesse apenas um regime previdenciário, incluindo todos os servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário. Posteriormente, a EC nº 20, de 15.12.98, que tramitava no Congresso Nacional havia vários anos, também estabeleceu o instituto dos regimes próprios. O RPPS surge como proposta capaz de mitigar os problemas inerentes à cobertura do pagamento das futuras aposentadorias e pensões dos servidores públicos, segmento de trabalhadores considerados como os grandes colaboradores para o déficit da economia nacional.

Os RPPS congregam servidores públicos estatutários e têm caráter contributivo e filiação obrigatória, nos termos do artigo 40 da CF/88, alterada pela EC nº 20/98.

Art. 40 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Os segurados dos regimes próprios e seus dependentes fazem jus aos benefícios previdenciários nas seguintes condições:

- Quando aposentados por invalidez permanente;
- Quando aposentados compulsoriamente, após 70 anos;
- Quando aposentados voluntariamente, mediante implemento de condições necessárias à obtenção deste benefício legal;
- Quando pensionista, assim reconhecido o direito quando do falecimento do segurado.

No Brasil, são geridos por entidades públicas constituídas na forma de sociedades civis ou fundações (pessoas jurídicas de direito público), instituídas com o objetivo de operar planos de benefícios de caráter previdenciário.

Atualmente 5.564 municípios e 25 estados brasileiros, além do Distrito Federal, têm constituído seus RPPS, com um patrimônio aproximado de R\$ 25 bilhões.

2.3. Regime de Previdência Complementar – RPC

O RPC foi instituído pela lei n 6.435, de 15 de julho de 1977, revogada pela Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. Tem caráter complementar, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral, e tem como finalidade instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. É formado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar e Entidades Abertas de Previdência Privada.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs), também conhecidas como Fundo de Pensão, são dirigidas por sociedades civis ou fundações sem fins lucrativos, destinando-se exclusivamente aos empregados de determinada empresa ou de um grupo de empresas. Têm sua normatização, orientação e fiscalização definidas pelo Ministério da Previdência Social. Têm natureza previdenciária e objetivam a administração e execução de planos de benefícios previdenciários.

As Entidades Abertas possuem caráter contributivo de filiação não obrigatória. Estruturadas na forma de regime financeiro de capitalização, são planos previdenciários que permitem a acumulação de recursos por período contratado. São conhecidos como Plano Gerador de Benefício Livre – PGBL e Vida Gerador de Benefício Livre – VGBL. A principal distinção está na forma de tributação. São regulamentados pelo Ministério da Fazenda.

A EFPCs, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003, apresentaram um faturamento de R\$ 18,6 bilhões, representando um crescimento de 39,7% no período. Seus ativos, R\$ 239,7 bilhões, o que correspondia a um acréscimo de aproximadamente 27,5%. Com base neste, o resultado projetado para 2006 é de R\$ 173 bilhões de reais.

3. Gestão

O modelo de previdência adotado no Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, é de uma gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo nos órgãos colegiados (artigo 194, parágrafo único, inciso VII).

Esta questão foi analisada por Marcelo Viana³, ex-secretário de Previdência Social do MPAS. Para ele as políticas públicas devem levar em conta não somente os interesses dos agentes sociais, mas assegurar sua participação na definição dos objetivos, metas e mecanismos de controle que permitam maiores resultados. Conclui sua análise com a seguinte frase:

“A convicção é de que não se pode aperfeiçoar o regime básico de previdência social no Brasil sem compromissos mais amplos entre Governo, trabalhadores, empregadores e aposentados mediante a gestão compartilhada do mesmo, com a criação de espaços institucionais de pactuação dos interesses em questão. Parece claro que só a legitimidade de um sistema erguido com base na negociação e no consenso pode conferir a estabilidade e a credibilidade requeridas pelo sistema previdenciário, em razão da alternância de partidos no poder em países democráticos.”

As modificações introduzidas pelos regramentos jurídicos têm como objetivo a busca do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, motivadas pelo déficit do sistema com impacto direto na economia nacional.

Estabelecer mudanças nas regras de concessão de aposentadorias e pensões, segregar trabalhadores entre regimes diferenciados e estabelecer padrões de controle e transparência representam um conjunto de iniciativas necessárias na reestruturação do equilíbrio nas contas previdenciárias. Contudo, estas medidas, por si sós, não resolverão a questão.

O rombo previdenciário que ameaça o orçamento público para as próximas gerações tem de ser tratado a partir de um controle estratégico, gerencial e operacional efetivos, através da revisão de métodos e processos capazes de atenuar a ineficiência e o descontrole. Há que buscar a solvência do sistema a partir da análise das variáveis endógenas e exógenas que afetam o ambiente de negócio.

As variáveis exógenas podem ser avaliadas sob o enfoque financeiro e demográfico. Do ponto de vista financeiro, os regimes próprios e os fundos de pensão têm uma participação expressiva no mercado financeiro de títulos públicos, com um crescimento acentuado do volume de operações do setor com aplicações que giram em torno de R\$ 200 bilhões. Isto requer um adequado tratamento regulatório das políticas de governança e investimentos. Do ponto de vista demográfico, a avaliação deve ocorrer em função do aumento da expectativa de vida, redução da taxa de natalidade e redução da proporção de pessoas em idade produtiva que contribuem para o sistema. Esta questão foi fundamental para a mudança da forma de financiamento do setor público, de um modelo de repartição simples para um modelo de capitalização, implementado para os servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC nº 20/98.

A variável endógena está relacionada à operacionalidade dos regimes. A importância do patrimônio das entidades de previdência tem requerido o desenvolvimento de novas tecnologias de gestão, mais sofisticadas e complexas, e pessoal mais qualificado e comprometido.

4. Risco

Os regimes de previdência movimentam anualmente aproximadamente R\$ 400 bilhões. Para administrarem este patrimônio, os gestores, públicos ou privados, precisam avaliar as diferentes variáveis a que estão sujeitos, com o objetivo de reduzir riscos prováveis. Os riscos fazem parte da vida de uma organização, porém decidir que tipo de riscos assumir e a forma de gerenciá-los depende de definição estratégica. Uma adequada avaliação dos riscos proporciona aos gestores a possibilidade de priorização de mecanismos de controle e gestão, na direção da boa governança.

Segundo a Australian Standard AZ/NZS 4360-1999, “risco é a chance de acontecer algo que causará impacto nos objetivos, e que é mensurado em termos de conseqüências e probabilidade”.

Os riscos podem estar relacionados ao ambiente do negócio, a questões financeiras ou operacionais, de acordo com a afetação ao patrimônio. A literatura é vasta no que concerne à definição dos diversos tipos de riscos. Entre as mais citadas, estão as que definem riscos de negócio como aqueles em que a corporação assume propositadamente com o intuito de criar vantagem competitiva e adicionar valor aos acionistas; riscos financeiros são os relacionados a possíveis perdas nos mercados financeiros, podendo ser subdivididos em risco de mercado, risco de crédito, risco de liquidez, riscos legais.

O Comitê da Basileia define risco operacional como “o risco de perdas resultantes de processos internos, indivíduos e sistemas inadequados ou falhos ou de eventos externos”.

As regras estabelecidas para o gerenciamento do sistema previdenciário estão voltadas para o controle, com o desenvolvimento de mecanismos que preservem a saúde financeira e atuarial, através da detecção tempestiva dos riscos.

O gerenciamento do risco operacional é fator tão importante para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, que o Ministério da Previdência editou uma cartilha intitulada “Modelo brasileiro de gerenciamento de riscos operacionais da Previdência Social”. O objetivo é apresentar a metodologia desenvolvida pela Assessoria de Gerenciamento de Riscos em suas ações de identificação, análise, avaliação, mensuração, tratamento e monitoramento dos riscos associados às atividades, funções ou processos da organização. A metodologia está embasada nas melhores práticas internacionais de Gerenciamento de Riscos e em normas internacionais, tais como a Australian Standard AZ/NZS 4360-1999 (Risk Management Standards) e o COSO – The Committee of Sponsoring Organizations.

Sendo um fator inerente ao negócio de qualquer organização, a implantação de técnicas de identificação e avaliação de riscos, capazes de auxiliar na previsibilidade e gerenciamento destes, é o grande diferencial de uma gestão, por permitir a mitigação das possíveis consequências de sua ocorrência. Este estudo visa analisar os riscos operacionais relacionados à fraude no sistema previdenciário.

5. Fraude

A fraude é um dos riscos operacionais inerentes ao negócio de qualquer organização. Sua tipologia é vasta, e pode ocorrer desde uma apropriação indébita até a pirataria ou furto, em qualquer nível funcional. Já foi atribuído à fraude um caráter democrático porque sua prática não está restrita aos funcionários do “chão da fábrica”, mas também aos sócios e aos donos das organizações.

Notícias veiculadas na mídia e transcritas neste estudo revelam a fragilidade dos sistemas de controle na prevenção e combate aos desvios de recursos previdenciários. Os escândalos são muitos, e a cada dia sabemos de algo novo. Não tão novo. Sonegação de impostos, corrupção ativa e passiva e desvio de recursos são velhos conhecidos da população, que, estarrecida, a tudo assiste sem saber o que fazer para extirpar esse câncer, que mina a reputação do país, corrói a imagem das instituições e sangra os cofres dos fraudados.

“PF desmonta quadrilha acusada de fraudar Previdência em até R\$ 5 milhões

A Força Tarefa Previdenciária, formada pela Polícia Federal, Previdência Social e Ministério Público Federal, prendeu na manhã desta terça-feira, em Belo Horizonte (MG), 15 pessoas acusadas de fraudes contra a Previdência Social. Até o momento, a “Operação Freud” já identificou 400 benefícios falsos, com prejuízo entre R\$ 4,5 milhões e R\$ 5 milhões.” (*Folha Online*, 19/06/2007)

Cláudio Weber (2004)⁴, falando sobre “Corrupção e Informação”, argumenta que “A corrupção não ocorre somente na área pública, mas todos os atos questionáveis poderiam ser atribuídos a falhas de caráter, falhas de formação, como um sinal da ineficiência do Estado em alocar os recursos que tem à disposição para cumprir sua função”.

Segundo Sá e Hoog (2005), “Fraude não é apenas o furto comum, pela subtração direta de bens, mas toda forma de lesão ao direito de terceiros, tramada através de artifícios, executada através de métodos e práticas desonestas”.

Para Pinheiro e Cunha (2003), “A relevância do estudo relativo a fraudes, não tem sido objeto de investigação metodológico-científica na mesma ordem de grandeza que o fenômeno tem sido mensurado em recentes pesquisas, através de conceituadas instituições que atuam nos meios empresariais”.

O Conselho Federal de Contabilidade atribui à administração da entidade a responsabilidade pela prevenção e detecção de fraudes e erros, que devem ocorrer através da implementação e manutenção de adequados sistemas de contabilidade e controle interno.

A KPMG⁵ realizou uma pesquisa, em 2000, intitulada “A fraude no Brasil”. A pesquisa revelou que 81% dos respondentes vivenciaram fraudes em suas organizações, e que 55% dos respondentes acreditam que seus próprios funcionários são a maior fonte de ameaça, especialmente seu pessoal de suporte (49%). Oitenta e cinco por cento dos respondentes reconheceram que os montantes

envolvidos em fraude foram inferiores a R\$ 1 milhão; porém, em 54% dos casos, não se recuperou nenhuma parte do dinheiro.

As fraudes não são ações que brotam nas organizações. Elas dependem da conivência de seus agentes e das fragilidades dos sistemas organizacionais. O fraudador nunca está sozinho. Analisando essa questão, Gil (1998) declara: “Conivência é a não adoção de uma atitude proativa por profissional exercendo função ou cargo na empresa; quando da ocorrência de eventos fora de padrões da normalidade, formais ou informais junto à operacionalização das linhas de negócios organizacionais”.

Mesmo diante do conhecimento da possibilidade de fraudes, o que se observa é a complacência das organizações e a falta de adoção de medidas preventivas e corretivas e de combate aos atos ilícitos, com medidas de punição.

O Código Penal classifica os atos lesivos à previdência como apropriação indébita previdenciária (artigo 168-A); estelionato (quando da obtenção de benefício indevido, mediante fraude, causando prejuízo à autarquia previdenciária, art. 171); peculato mediante erro de outrem (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A e modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações, art. 313-B); e sonegação de contribuição previdenciária. (337-A).

De acordo com a tipicidade da fraude, Gil (1998) a analisa sob os seguintes enfoques:

Sistêmica – com conhecimento detalhado do modelo organizacional e sua respectiva tecnologia de controles e particularmente seu ambiente e sua plataforma de informática.

Quantitativa – deve antever a existência de fraudes e propor atuação com análise de risco, indicadores de qualidade operacional e da segurança, estatísticas, erros intencionais e não intencionais, gráficos de tendências de fraudes, dimensionamento de sinais exteriores de riqueza, parâmetros que necessariamente devem utilizar a informática para a quantificação.

Comportamental – os dados de pesquisa são consensuais em identificar que a maioria das ações fraudulentas é de origem interna, ou seja, são arquitetadas por profissionais que integram o quadro de funcionários e colaboradores da empresa.

Com o objetivo de minimizar os riscos operacionais relacionados com ações fraudulentas, a pesquisa da KPMG revelou que 93% das organizações pretendiam aprimorar seu sistema de controles internos; 38% pretendiam se concentrar em métodos internos de detecção, com ênfase na sensibilização gerencial com relação ao problema; 38% pretendiam estabelecer um código de conduta corporativa; 31% pensavam na implementação de treinamento de prevenção e detecção de fraude.

É consenso que os sistemas de controles internos são os mecanismos capazes de auxiliar na detecção e controle das fragilidades dos sistemas corporativos.

6. Controle Interno

Controles representam um conjunto de normas e de procedimentos adotados sobre as atividades, pessoas ou órgãos com o objetivo de auxiliar no cumprimento de rotinas estabelecidas, contribuindo para a proteção do patrimônio da organização, através da adoção de ações que ajudem na prevenção e detecção de erros e fraudes. Exercem papel importante na administração pública e privada ao serem capazes de fornecer informações relevantes e tempestivas sobre o desempenho das atividades frente às diretrizes estratégicas definidas.

Segundo Almeida (2003), “controle interno é um conjunto de procedimentos organizados por métodos ou rotinas, com o objetivo de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração e condução dos negócios”.

Segundo as áreas de atuação e procedimentos adotados, os controles se dividem em contábeis e administrativos. Os controles contábeis compreendem todos os métodos e procedimentos diretamente relacionados com a salvaguarda do patrimônio e a fidedignidade dos registros. Os controles administrativos compreendem todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e ao planejamento estratégico.

Na iniciativa privada, as normas de controle são definidas pelo CFC e pelos órgãos reguladores do mercado de capitais, sistema financeiro e de seguros, entre outros. No setor público, o controle interno tem sua construção prevista na CF/88 e em legislações complementares afetas à administração pública.

O controle adotado pelos sistemas previdenciários deve seguir os mesmos princípios norteadores da boa governança, voltados para a ética, transparência, equidade e responsabilidade no trato de questões que envolvem os interesses do negócio e os da sociedade como um todo. Neste sentido, cabe aos

gestores a definição de diretrizes estratégicas e operacionais que possibilitem a instalação e manutenção de um ambiente de controle forte, e a implantação e disseminação de uma cultura de gerenciamento de riscos e combate a fraudes.

Os escândalos envolvendo fraudes na previdência mostram a fragilidade dos sistemas de controle e a necessidade de mudanças urgentes nos procedimentos de avaliação de risco. No setor público, a atuação do controle ainda é muito voltada para o *compliance*. Em uma nova abordagem, o controle deve ter uma visão mais ampla e aprofundada dos sistemas, com ênfase em trabalhos que visem à avaliação da produtividade e à verificação da qualidade da gestão dos negócios da empresa.

Na realização deste estudo, foram analisados relatórios de auditoria de duas entidades do sistema previdenciário nos quais os pesquisadores atuam com o objetivo de identificar as falhas detectadas pelos sistemas de controle e que poderiam acarretar prejuízos às entidades. Entre as fragilidades, são destacadas:

- Falha de procedimento na análise de Certidões de Tempo de Contribuição emitidas pelos RPPS e utilizadas pelo RGPS no sistema de Compensação Previdenciária⁶, acarretando pagamento indevido aos RPPS;
- Detecção de aumento na folha de pagamento de inativos em função da implantação indevida de valores em decorrência de interpretação equivocada de norma relativa a cálculo de reajustamento dos proventos, definida pela EC nº 41/03;
- Fragilidades na segurança de informações no que se refere a falhas de acesso, falta de controle de senhas, possibilidade de manipulação de dados, aliadas à obsolescência;
- Liberação indevida de cotas reservadas de pensão;
- Falhas operacionais na análise de tempo de serviço, direitos pessoais e eventuais, acarretando aumento indevido de despesa.

O gerenciamento de risco no RGPS, implantado pelo Ministério da Previdência em 2004, tem como objetivo monitorar a matriz de riscos no âmbito do MPS; promover a integração estratégica entre os diversos órgãos de controle e gerenciar as informações estratégicas, através de um fluxo de comunicação entre as pessoas, áreas ou organizações internas e externas envolvidas no processo de gerenciamento de risco. Foi planejado para que os riscos fossem administrados em toda organização desde o nível de comando até os de execução. Ficou evidente no relatório de gestão que essa comunicação no RGPS é falha, não chegando aos níveis de execução.

7. Considerações Finais

As fraudes ocorridas no sistema previdenciário têm sangrado os cofres dos regimes próprios e geral, em função da participação direta dos agentes públicos em concessões irregulares de benefícios, e da sonegação de contribuições nos diversos setores da economia. O aprimoramento do modelo de gestão das entidades do sistema previdenciário, por meio da internalização dos princípios da boa governança corporativa, poderá mitigar os riscos a que estão sujeitas. Para isso fica evidente a necessidade de mudança de procedimentos de controle, com o envolvimento de órgãos deliberativos e executivos na definição de estratégias que visem a atenuar os riscos e a conseqüente redução de fraudes. A busca de uma boa governança deve ser o foco do administrador.

Os riscos operacionais relacionados ao sistema previdenciário são diretamente afetados pela baixa qualificação profissional e pela ação direta e intencional de seus agentes, pela falta de segregação de funções, pela obsolescência ou fragilidade de seus sistemas informatizados, pela falta de ações corretivas e conivência dos órgãos públicos responsáveis pela verificação do cumprimento das normas legais. Fica evidenciado que, apesar da existência de mecanismos legais de proteção aos recursos previdenciários, nem sempre estes são suficientemente fortes para proteger o patrimônio das organizações.

A análise dos controles internos levou à avaliação da necessidade da constituição de um código de ética e de manuais de procedimentos específicos, com foco na identificação e mitigação de riscos. Mostrou, ainda, a necessidade de contratação de auditorias externas para avaliação dos controles internos envolvidos na geração de informações e nos processos de gestão.

Bibliografia

ABRAMO, Cláudio Weber. *Cadernos da Controladoria*. RJ:2004

AFONSO, L. E. Previdência Social e Fundos de Pensão. Teses. Cadernos de Seguros, n.1, 1996.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria um curso moderno e completo*. 6ª ed.

São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

_____. Anuário Estatístico da Previdência Social – 2003. Acesso em 12/06/07.

_____. BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 149-188, dez. 2005. 30/06/07

_____. A fraude no Brasil – Relatório da Pesquisa 2000. KPMG, 2000. Acessado em 19.06.07
CORAZZA, M. E. *Modelos de Gestão: Quais são os caminhos do futuro?* Revista da ABRAPP, p. 15, n. 319, 2006.

_____. *Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral, arts. 1º a 120. 4ª ed. rev., atual. e ampl.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. v. 1. Acesso em 13/06/2007.

_____. *Comitê de Basiléia: 13 princípios para a avaliação de sistemas de controles internos.* Acesso em 26/06/2007

DONADON, João, PAULO, Nilma, RODRIGUES, Eva Batista de Oliveira. *Legislação Previdenciária Anotada, Consolidada e Sistematizada.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

GIL, Antônio de Loureiro. *Como evitar fraudes, pirataria e conivência.* 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1998.

_____. Lei nº 8212, de 24.07.1991. Acesso em 16/05/2007

Lúis Eduardo. *Previdência Social e Fundos e Fundos de Pensão.* Teses. Cadernos de Seguros, 1996.

MACHADO, Nelson. Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – *INSS.* Decreto n 5.870, de 8 de agosto de 2006.

_____. Norma Brasileira de Contabilidade Técnica N° 11, item 11.1.4.3. CFC. Acesso em 10/06/2007.

_____. *Políticas sociais comparadas.* CASADEI, Salette F. e GOIS, Claudia C. Revista Espaço Acadêmico nº 70, março 2007. Acesso em 10.06.2007

_____. Relatório de Gestão, Prestação de contas do presidente do Instituto Nacional do Seguro Social ao Tribunal de Contas da União (TCU), Exercício 2006.

SÁ, Antônio Lopes de. HOOG, Wilson Alberto Zappa. *Corrupção, fraude e contabilidade.* 1ª ed. Rio de Janeiro: Juruá Editora, 2005.

_____. SANTOS, Rudinei dos. *Controle interno: Hierarquização e relacionamento com normas.* Acesso em 21/06/2007.

Notas de rodapé:

¹ FAF/UERJ – Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CEP: 20.550-900 – Rio de Janeiro – RJ.

² UFF – Universidade Federal Fluminense – CEP: 24.210-000 – Niterói – RJ.

³ FEA/USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – CEP: 05.5508-900 – São Paulo – SP.

⁴ FGV – Fundação Getúlio Vargas – CEP: 22.250-900 – Rio de Janeiro – RJ.

¹ EC – Emenda Constitucional nº 20/98, Modificou o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição e outras providências. ² USP – Universidade de São Paulo – CEP 055508-900 – São Paulo – SP.

² CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas.

³ Marcelo Viana Estevão de Moraes, ex-secretário de Previdência Social do MPAS, escreveu o artigo “Gestão Quadripartite na Previdência Social”, onde analisa o artigo 194 da CF/88, que trata do mesmo tema.

⁴ Cláudio Weber Abramo é diretor executivo da Transparência Brasil, organização não-governamental que se dedica ao combate à corrupção. A análise apresentada faz parte de uma palestra proferida para funcionários e convidados da Controladoria Geral do Município, em 2004.

⁵ KPMG – Empresa de Auditoria Independente.

⁶ Compensação Previdenciária – procedimento no qual o RGPS e os RPPS compensam entre si as despesas com pagamento de aposentadorias em função da contagem recíproca de tempo de contribuição previdenciária.