

## O impacto da gestão do INSS nos números da Previdência Social

Antônio Carlos Bezerra Leonel<sup>1</sup>

A Previdência no Brasil consiste em três grandes sistemas, sendo que dois são relacionados a gestão da máquina pública e o último é diretamente ligado ao Estado somente pela função de regulação e fiscalização governamental. Todos os três sistemas são enormes e trazem desafios específicos para sua atuação e atingem praticamente toda a população brasileira, sendo parte significativa dos gastos governamentais e fonte de alocação de investimentos para o mercado financeiro do País.

Na parte pública, sob a gestão pública, temos o Regime Geral de Previdência responsável por aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários (licença maternidade, auxílio acidente, entre outros), com gastos próximos de 650 bilhões e déficit de cerca de 213 bilhões em 2019. O Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, autarquia ligada ao Ministério da Economia, é o grande operador desse sistema, inclusive administrando partes de outros benefícios previdenciários e sociais de programas de outros Ministérios, como Benefício Prestação Continuada - BPC do Ministério da Cidadania e o Seguro Defeso do Ministério da Agricultura.

O Regime Próprio da Previdência Social abrange todos os servidores públicos e militares dos três poderes e dos três níveis federativos. Somente no nível federal, o déficit alcançou valores próximos a 90 bilhões de reais. No caso do passivo atuarial, utilizando-se de informações de um levantamento realizado em 2015 pelo TCU em conjunto com os TCE de todo País, chega-se a valores maiores que R\$ 5,2 trilhões, se incluirmos o passivo atuarial dos militares no nível nacional efetivado em 2019. Cabe ressaltar que nos Estados o déficit é próximo de 50 % do PIB, o que demonstra mais uma vez o risco assumido por deixar a Reforma nos entes federativos desvinculada do ente federal. O maior desafio nessa parte é que parte significativa dos entes federativos não tem regime próprio e se utilizam do RGPS; no entanto, o instituto de compensação previdenciária e fiscalização de entes federativos tem limitação severas.

Enquanto na previdência complementar, seja pela SUSEP ou PREVIC, o papel do Estado diretamente se dá como regulador e supervisor. No entanto, se observarmos que grandes fundos de previdência fechadas são de empresas Estatais (PREVI, PETROS, FUNCEF, Real Grandeza, POSTALIS, entre outros) e que indiretamente quando esses fundos têm que cobrir déficits atuariais potencialmente diminuem o retorno para o acionista Tesouro, pois o patrocinador acaba por aumentar sua participação nas contribuições. Além de alguns casos extremos se evitar aposentadorias e PDV pela diminuição das economias feitas durante a vida, o que diminui a eficiência e o aumento os custos dessas estatais. Além disso cabe lembrar que o regime é suplementar e todos esses trabalhadores são atendidos, também, pelo RGPS.

A proposta deste texto é discutir o RGPS, pois se trata do sistema que mais abrange pessoas no País e passa por reformas de periódicas de benefícios e às vezes sem uma agenda clara sobre problemas estruturais e conjunturais da gestão desses

---

<sup>1</sup> Formado em Administração de Empresas pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, em 1998, e em Direito no UniCEUB, em 2012. Desde 2002, é Auditor de Finanças e Controle. Atualmente, é Secretário Federal de Controle Interno da CGU e mestrando em Economia do IDP.

processos de trabalho que, além de desperdiçar uma quantidade de recursos significativos, colocam risco às alterações promovidas pela reforma por problemas na execução administrativa, bem como na atuação judicial sobre o tema. Os principais assuntos de impacto serão tratados abaixo e o texto será dividido por tema.

## JUDICIALIZAÇÃO

O tema da judicialização de benefícios é fundamental por dois motivos. O primeiro seria pela magnitude de processos que são concedidos pela via judicial e, conseqüentemente, o volume significativo de recursos concedidos dessa forma. O segundo motivo talvez até mesmo mais importante é que os entendimentos da União sobre as reformas aprovadas pelo Congresso têm um impacto parcial não atingindo a todos, pois parte dessas ações são grandes ações populares regionalizadas para se aproveitar entendimentos específicos de Tribunais Federais. Logo, uma parte da população segue posicionamentos mais restritos da Lei, enquanto outra parte da população acompanha judicialmente decisões mais flexíveis. Enfim, uma grande insegurança jurídica em todo processo. Dependendo de onde está, o brasileiro terá direitos completamente diferentes do restante, sendo assim uma política nacional executada de maneiras diferentes no território sem essa definição na Lei.

No detalhamento da parte dos números, a judicialização representava cerca de 11% dos processos de concessão e 15% dos valores, em 2019, chegando ao montante de R\$ 92 bilhões concedidos por medida judicial ou um terço do déficit. O impacto na justiça, também, não é trivial, pois cerca de 23% dos custos na Justiça Federal são relacionados a concessão de benefícios.

Tabela 01 – Custo operacional envolvendo judicialização em matéria previdenciária

<b>Espécie</b>	<b>Custo Operacional total (B)</b>	<b>Custo Operacional com judicialização contra o INSS (A)</b>	<b>% (A/B)</b>
<b>Justiça Federal (1º e 2º Grau)</b>	R\$ 8.661.137.246,04	R\$ 3.312.615.807,36	38,2%
<b>Procuradoria Geral Federal (PGF)</b>	R\$ 2.804.440.837,75	R\$ 774.103.530,76	27,6%
<b>INSS (ADJ, APS e PGE)</b>	R\$ 7.761.129.549,31	R\$ 522.696.817,48	6,7%
<b>Defensoria Pública da União</b>	R\$ 436.998.628,16	R\$ 58.994.814,80	13,5%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 19.663.706.261,26</b>	<b>R\$ 4.668.410.970,40</b>	<b>23,7%</b>

Fonte: Estudo técnico da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, de 11.08.2019.

Essas peculiaridades da gestão previdenciária e a Justiça ganharão um capítulo adicional a partir de 2022, pois as perícias médicas no âmbito dos processos judiciais

não serão pagas pelo INSS, mas pelo próprio Judiciário. Isso eventualmente pode trazer mais riscos na unificação de entendimentos.

Para resolver essa pauta de complexidade extrema, por envolver os três Poderes da União, foi criada a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social - ENIDP, apoiado pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho da Justiça Federal – CJF, Advocacia-Geral da União – AGU; Defensoria Pública da União – DPU; Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPT; e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, firmada, em 20.08.2019.

## MOB

O Manual de Monitoramento de Benefícios – MOB é o processo existente para fortalecer o cadastro de informações dos beneficiários, pois é a base do pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios, além de ser utilizado para identificação de irregularidades. As ações do MOB, quando intensificadas pelo INSS, se tornam medidas chamadas pela imprensa como pente fino das concessões.

Inclusive esse tipo de ação foi reforçado, concomitantemente com o encaminhamento da última reforma da previdência, por intermédio da Lei n.º 13.846/2019. Há um espaço muito grande para avanço nesse sentido, pois após várias situações de fragilidade extrema, como a identificação de 105 mil mortos entre os beneficiários no montante de mais de R\$ 1 bilhão de pagamentos indevidos, o INSS investiu em um Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios - SVBEN e em um Painel de Qualidade de dados do Pagamento de Benefício – QDBEN. No entanto, a capacidade operacional para análise e eventual correção dos benefícios é só uma fração da real necessidade, cerca de 10 % do total do estoque das sinalizações com potencial de quase três milhões de benefícios.

## PRBI

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade é a outra ação administrativa do INSS de impedir pagamentos indevidos de benefícios, direcionados aos que exigem uma perícia médica para concessão. Foram realizados mais de 1,2 milhão perícias entre 2017 e 2019, no entanto, as limitações operacionais foram muitas, como perda de informação, informação inconsistente e até mesmo a demora de registrar o resultado das perícias nos sistemas para sensibilizar os pagamentos.

Com a intenção de se evitar novos erros operacionais, foi proposta a criação de um novo sistema para acompanhamento dessas perícias com a melhoria na integração de outros sistemas da Previdência, mas, com a postergação da entrega do sistema, o INSS atrasou o início das perícias amparadas pela Lei n.º 13.846/2019 e logo após veio a Pandemia do Coronavírus.

## DIGITALIZAÇÃO DE SERVIÇOS X DIMINUIÇÃO DE MÃO DE OBRA

A mão de obra do INSS para operacionalizar o aumento de benefícios e sua crescente complexidade se reduziu entre 2015 até 2019 em 50%, sendo que 30% somente entre 2018 e 2019. A complexidade desses benefícios é por causa das diversas regras convivendo entre si e com muitas, inclusive, de transição ocorrendo o mesmo tempo.

O INSS se planejou de forma rápida para esse contexto com a criação do INSS Digital que seria uma fila digital de atendimento e análise de processos, inclusive com a concessão automática para as situações mais simples. Destaca-se que 40% das consultas, anteriormente ao projeto digital, eram essencialmente de impressão de extratos de contribuição e emissão de certificados de regularidade e que com o projeto foi bastante reduzido.

Só que redução de servidores foi tão intensa que, apesar da recepção estar sendo feito de forma digital, a fila de análise também era digital, pois além da redução em números de servidores o direcionamento para análise de um processo de benefício requer treinamento especializado bem mais sofisticado do que o atendimento de agências e isso requer tempo e dinheiro.

A consequência dessa situação foram as longas filas noticiadas no segundo semestre de 2019 pela imprensa e que acarretou inclusive na troca do Presidente da autarquia. Importante ressaltar que no Relatório de Gestão do INSS era esperado essa situação, mas que logo seria minimizado com a transferência dos analistas do atendimento para análise de processos. O recurso financeiro necessário para enfrentar adequadamente a situação era relativamente baixo, em especial se considerarmos os valores envolvidos no pagamento de benefícios, mas que o órgão não teve acesso por causa dos cortes orçamentários demandados pela situação fiscal do País.

## CONCLUSÃO

O contexto fiscal do Brasil e o impacto da Previdência nas contas públicas nos obriga a tratar do tema como fundamental para superar a situação. No entanto, a ótica de só pensar nas reformas sem pensar na implementação e sua adequação a realidade gera várias distorções. A primeira distorção é que o Estado e a sociedade só pensam nas alternativas de grandes reformas no sistema, sendo que como o INSS fica praticamente sozinho na implementação dessas ideias aprovadas e não há nem questionamento das autoridades legislativas e judiciárias sobre esse andamento, muitas delas demoram para sair do papel de fato. A segunda distorção é que, seja pela atuação do judiciário ou pela dificuldade operacional do INSS, o País acaba por adotar diversas políticas e decisões administrativas na previdência somente por estarem regiões diferentes ou até mesmo por terem um despachante para tratar do assunto.

Esse tipo de atuação é insustentável pela falta de eficiência e pela perda de recursos públicos. Por isso, há necessidade de um acompanhamento dessas situações e com investimento aderente a possibilidade de economia, pois mesmo exemplificando só algumas das grandes questões dentro do RGPS, apesar de não resolver o problema do déficit envolvem valores muito maiores do que o espaço discricionário no orçamento para o gestor federal.

Dessa forma, conclui-se pela necessidade de que os aspectos da gestão do INSS tenham o mesmo grau de interesse da sociedade e do Estado do que a aprovação das reformas, pois garantiria a implementação do que foi definido de forma equitativa e eficiente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL Controladoria Geral da União. Relatório 201902574. Brasília. CGU. 2020.

BRASIL Controladoria Geral da União. Relatório 201701715. Brasília. CGU. 2020.

BRASIL. Comitê de Avaliação de Políticas Públicas. Relatório sobre Judicialização de Benefícios do INSS. CMAP. 2020

BRASIL. Instituto Nacional de Seguridade Social. Relatório de Gestão do INSS do exercício de 2019. Brasília. INSS. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.846 de 18 de junho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer Prévio e Síntese do relatório sobre as Contas do Presidente da República Exercício de 2019. Brasília. TCU.2020.