

**Relatório Sistêmico
de Fiscalização**

fisc

Previdência Social

2013



República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

Ministros

Aroldo Cedraz de Oliveira (Presidente)
Raimundo Carreiro (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
José Múcio Monteiro
Ana Arraes
Bruno Dantas
Vital do Rêgo

Ministros-Substitutos

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público junto ao TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Relatório Sistêmico de Fiscalização da Previdência Social

Exercício de 2013

Relatoria:

AROLDO CEDRAZ
Presidente do TCU

Brasília, 2015

© Copyright 2015, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório sistêmico de fiscalização da previdência social : exercício de 2013 / Tribunal de Contas da União; Relatoria Aroldo Cedraz. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social , 2015.

62 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)

Título da capa: Previdência social.

O presente Fisc-Previdência Social, desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social em 2013 e 2014, descreveu os principais trabalhos do TCU relacionados ao tema, com destaque para os principais riscos e oportunidades detectados pelos regimes próprios, geral e complementar de Previdência Social.

O conteúdo está relacionado ao Processo nº TC 010.651/2014-4 e ao Acórdão nº 3414/2014 - TCU – Plenário.

1. Previdência social. I. Cedraz, Aroldo. II. Título. III. Fisc-Previdência Social IV. Série.

MENSAGEM DO PRESIDENTE

O Tribunal de Contas da União, em seu contínuo propósito de aprimorar seus processos de trabalho e oferecer melhores serviços ao Estado e à sociedade, tem evoluído significativamente no exercício de sua missão constitucional.

A exemplo da efetividade alcançada, ano a ano, na Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), percebeu-se que sistemática semelhante poderia ser desenvolvida e aplicada em outras áreas de atuação da Corte de Contas.

Formalmente, seguiram-se algumas provocações ao Plenário para que o estudo da questão fosse iniciado, a exemplo de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Plenária de 27/1/2011, bem como de manifestação deste Presidente em Declaração de Voto, proferida por ocasião do exame da consolidação do Fiscobras de 2011 (TC-028.136/2010-1).

A proposta pretendia a criação de um produto, nos moldes do Fiscobras, que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para os brasileiros.

Como efeito desse esforço intelectual, o Tribunal promoveu ajustes na sua estrutura para avançar na direção da fiscalização especializada, ampla e, sobretudo, integrada.

Já em 2013, muitas fiscalizações foram conduzidas em áreas relevantes e alguns produtos desse esforço evolutivo vêm sendo apresentados em “Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fisc)”. Nestes trabalhos é retratada a situação financeira e orçamentária do tema auditado, com o fim precípua de contribuir para a evolução dos serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.

Por intermédio dos Fics, são efetuadas análises de caráter sistêmico, capazes de identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas. Como resultado, são apontados os principais problemas da função, na visão do Tribunal, bem como apresentadas propostas de acompanhamento de questões mais complexas, o que é realizado, ano a ano, pelo TCU, para a verificação da evolução dos achados até que eles sejam resolvidos.

Agora, a intenção é que os Relatórios sejam disponibilizados ao público em sequência de publicações.

O presente Relatório Sistêmico de Fiscalização da Previdência Social – Exercício de 2013 (Fisc Previdência Social 2013), desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social em 2013 e 2014, descreveu os principais trabalhos do TCU relacionados ao tema, com destaque para os principais riscos e oportunidades detectados pelos regimes próprios, geral e complementar de Previdência Social.

Destacou-se a Auditoria Operacional realizada sobre a política de alocação de pessoal do INSS (Acórdão 1.795/2014-Plenário), que identificou o alto percentual de servidores já aptos à aposentadoria (26%, em 2012, percentual projetado a 46%, em 2017), bem como a possibilidade de melhoria na eficiência relativa das agências da Previdência Social na manutenção e concessão de benefícios.

De outra parte, o Fisc frisou os principais indicadores dos últimos cinco anos e os altos déficits do Regime Próprio da União (RPPS) e do Regime Geral (RGPS), com especial ênfase à falta de sustentabilidade da Previdência Rural (análises resultantes de auditoria sobre a sustentabilidade dos regimes – Acórdão 2.059/2012-Plenário).

A experiência gradual e progressiva decorrente dessas auditorias permitirá, sem dúvida, que o processo seja aprimorado, abrindo espaço, entre outras evoluções, ao desenvolvimento de sistemas informatizados e de logística, além de aperfeiçoamento legislativo. Tal processo permitirá o fornecimento de diagnóstico por meio de análise de áreas de relevância para as Comissões do Congresso Nacional e para o Poder Executivo, a fim de que possam acompanhar e, em suas respectivas esferas de atuação, elaborar e/ou aperfeiçoar políticas públicas associadas às funções de governo correspondentes.

Portanto, é com grande satisfação que disponibilizamos mais este resultado da efetiva atuação do Tribunal de Contas da União em prol do aperfeiçoamento da gestão pública.

AROLDO CEDRAZ
Presidente do TCU

APRESENTAÇÃO DO RELATOR

O Relatório Sistêmico de Fiscalização da Previdência Social – Exercício de 2013 (Fisc Previdência Social 2013) tem como objetivo oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e, sobretudo, à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Previdência Social. O relatório, assim como suas futuras edições, permitirá o acompanhamento das ações governamentais e de controle externo relativos às políticas públicas da Previdência Social.

Para isso, o relatório foi estruturado em cinco capítulos, assim distribuídos: (i) panorama orçamentário e financeiro; (ii) indicadores de desempenho; (iii) grandes temas acompanhados pelo TCU; (iv) tema em destaque; e (v) trabalhos relevantes realizados pelo TCU.

Abordaremos os principais números e indicadores da Previdência Social, em especial quanto aos três regimes de Previdência Social: o Regime Geral (RGPS), o mais material e abrangente, sob a supervisão direta do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); o Regime Próprio dos servidores federais, estaduais, distritais e municipais (RPPS), tema sob grande destaque após recentes mudanças legislativas como o Funpresp-Exe e o Funpresp-Jud; e o Regime de Previdência Complementar (RPC).

Sobre os temas acompanhados pelo Tribunal, destaca-se a Governança de Pessoal – tratada em capítulo específico por sua importância no controle da função de governo Previdência Social – e alguns outros temas de elevada relevância e materialidade: sustentabilidade dos regimes previdenciários; criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social; e a revisão de benefícios previdenciários.

Finalizando o relatório, descrevem-se trabalhos realizados pela Secex Previdência afetos ao tema de Previdência Social, considerados como de grande relevância para a sociedade.

AROLDO CEDRAZ
Presidente do TCU

SUMÁRIO

Capítulo 1. Onde estão sendo aplicados os recursos da previdência.....	8
1.1 Descrição e análise da execução orçamentária dos regimes.....	8
1.2 Contexto orçamentário de 2013 – contingenciamento.....	13
Capítulo 2. Como está o acompanhamento da previdência.....	15
2.1 Visão geral da Previdência Social.....	15
2.2 Painel de indicadores.....	16
2.3 Regime geral de previdência social – RGPS.....	17
2.4 Regimes próprios de previdência social – RPPS.....	21
2.5 Regimes de previdência complementar – RPC.....	23
2.6 Análise dos indicadores.....	24
Capítulo 3. O que precisa ser resolvido.....	26
3.1 Risco na sustentabilidade dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS).....	26
3.2 Demora na implementação do FRGPS.....	29
3.3 Riscos de irregularidade na concessão de benefícios.....	30
3.4 Baixa recuperação de créditos previdenciários.....	31
Capítulo 4. O que o TCU constatou em fiscalizações.....	36
4.1 Deficiências na política de lotação de servidores do INSS.....	36
Conclusão.....	47
Proposta de Encaminhamento.....	48
Voto.....	50
I – Onde estão sendo aplicados os recursos da Previdência.....	50
II – Como está o acompanhamento da Previdência.....	51
III – O que precisa ser resolvido.....	54
IV – O que o TCU constatou em fiscalizações.....	56
V – Conclusão.....	59
Acórdão nº 3414/2014 TCU – Plenário.....	60

1.1 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS REGIMES

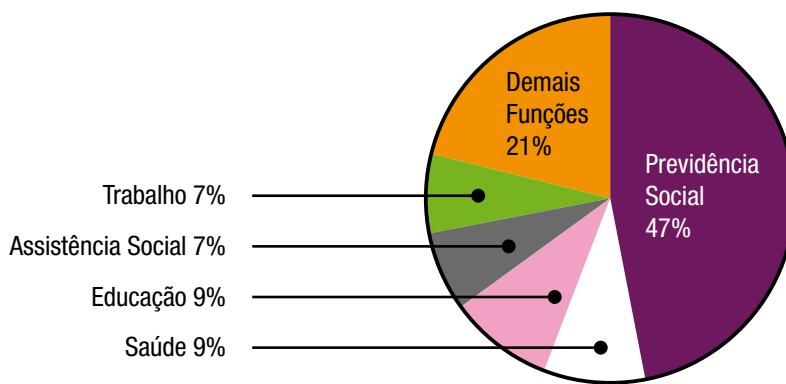
As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2013, foram aprovadas pela Lei 12.798, de 4 de abril de 2013 (LOA 2013) no montante de R\$ 2,166 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,355 trilhões.

Dentre as classificações da despesa orçamentária, focaremos na classificação funcional, conforme rol de funções e subfunções descritas na Portaria SOF 42/1999. Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), a função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, no caso do presente relatório, a Previdência Social. Já a subfunção, nível imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Segue tabela e gráfico com evolução das despesas empenhadas, por função, com destaque para a função Previdência Social, que engloba os gastos com os três regimes previdenciários – Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social da União (inclusive pagamentos a aposentados da Administração Federal e a militares) e Regime de Previdência Complementar:

Função	2012	2013	% 2013/2012
Encargos Especiais	1.005.023	987.582	-2%
Previdência Social	400.075	446.135	12%
Saúde	79.917	85.304	7%
Educação	72.576	82.252	13%
Assistência Social	56.634	64.647	14%
Trabalho	42.502	66.150	56%
Demais funções	183.068	198.267	8%

Despesa empenhada - por função (2013)



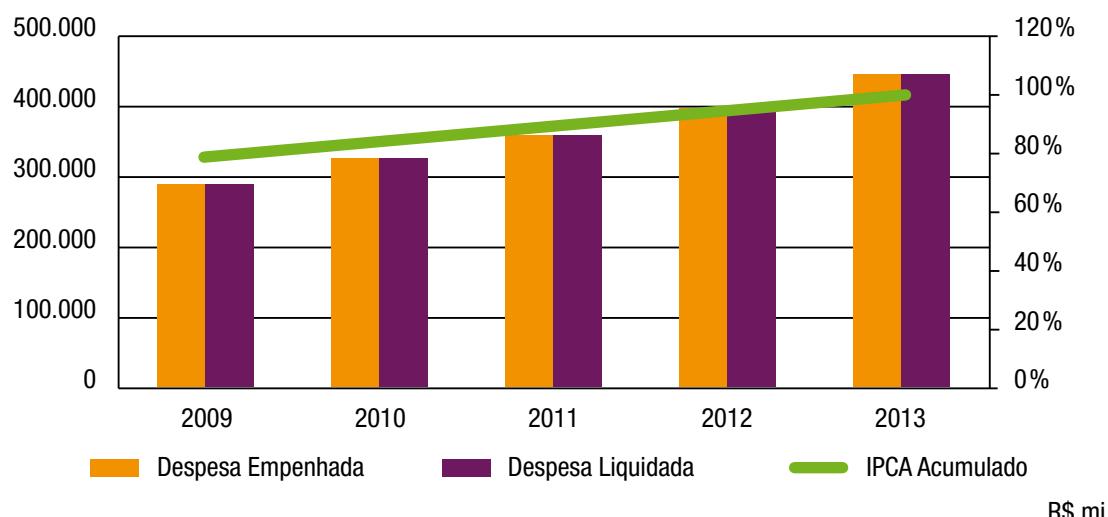
Fonte: Siga Brasil

Na tabela, verificam-se os principais números do orçamento federal, representados pelas seis maiores funções despesas empenhadas. Nesse contexto, verifica-se a materialidade da Previdência Social, segunda maior despesa empenhada em 2013, correspondendo a pouco menos do dobro da soma das três funções seguintes (Saúde, Educação e Assistência Social).

Cabe especial atenção à função Encargos Especiais, que equivale isoladamente a 51% das despesas empenhadas em 2013. Essa função agrupa parte das despesas empenhadas decorrentes de despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública, e, portanto, não foi considerada na análise orçamentária acima. Destaca-se, no entanto, leve redução (2%) entre os valores empenhados nos anos de 2012 e 2013.

Quando se verifica o comportamento histórico da função Previdência Social, observa-se contínuo crescimento nominal e real. No gráfico abaixo, ilustra-se o crescimento das despesas empenhadas e liquidadas da função Previdência Social nos últimos cinco anos, em valores nominais. Em verde, destaca-se a despesa empenhada de 2013 anualizada conforme o índice de inflação IPCA de dezembro dos referidos exercícios.

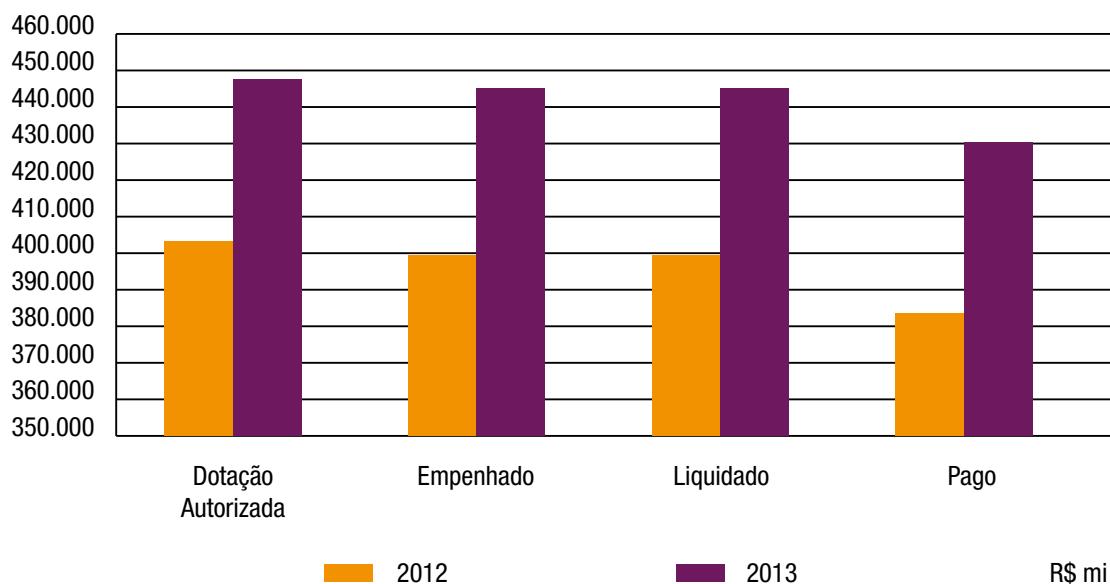
Despesa Função Previdência Social



Fonte: Siga Brasil

Análise mais detalhada da execução orçamentária de 2013, comparando-se com os valores do exercício anterior, pode ser visualizada no gráfico abaixo, à exceção dos Restos a Pagar não Processados (RPNP), que alcançaram os valores de R\$ 15.171 milhões em 2013 e R\$ 13.625 em 2012. Nesses dois anos, o valor pago em despesas orçamentárias se aproximou de 96% da dotação autorizada, apesar da liquidação ter ultrapassado 99% da dotação autorizada, explicado pelo impacto que o pagamento de benefícios tem no montante total das despesas com Previdência Social (mais de R\$ 300 bilhões em despesas liquidadas ao ano).

Execução Orçamentária 2012-2013



Fonte: Siga Brasil

Os principais programas realizados em 2013, dentro da função da Previdência Social, foram os programas ‘2061-Previdência Social’, responsável pelo empenho de R\$ 352.388 milhões; ‘0089-Previdência de inativos e pensionistas da União’, com R\$ 86.404 milhões; e ‘2114-Programa de gestão e manutenção do Ministério da Previdência Social’, com R\$ 5.562 milhões.

Em termos regionais, a maior parte do orçamento da função é destinada a ações nacionais (R\$ 431.786 milhões, ou 97% do valor empenhado total), com empenhos superiores a R\$ 1 bilhão apenas nas Unidades da Federação do Rio de Janeiro (R\$ 2.923 milhões), Minas Gerais (R\$ 1.660 milhões) e Rio Grande do Sul (R\$ 1.322 milhões).

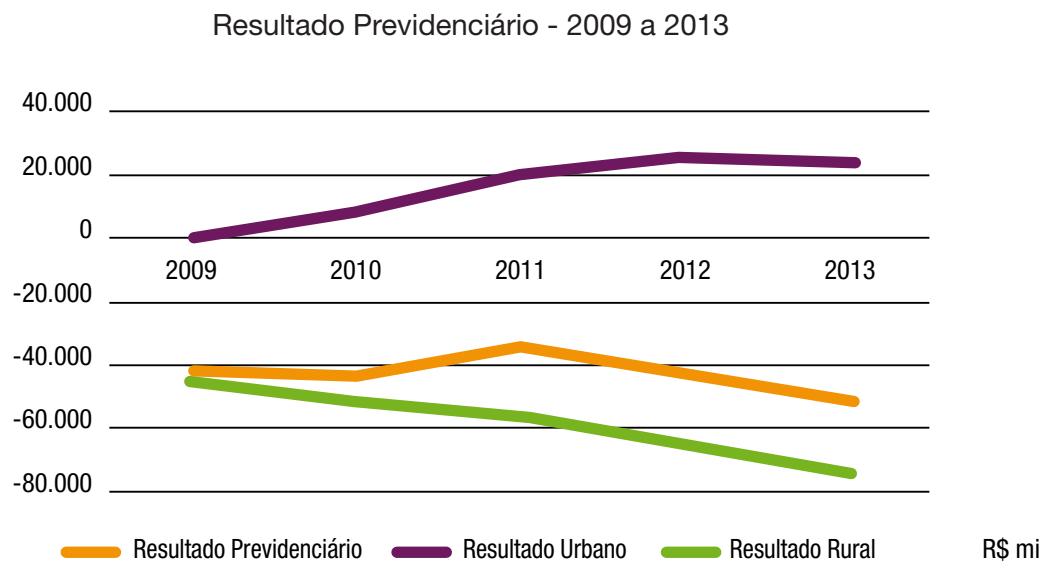
Quanto aos regimes de Previdência, cabe especial destaque ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que em 2013 apresentou déficit de R\$ 50 bi, apesar do superávit de R\$ 24 bi observado na previdência dos trabalhadores urbanos. Verifica-se, na tabela abaixo, a composição desses déficits, indicando uma de suas causas: enquanto a relação entre a

arrecadação líquida das esferas rurais e urbanas é de R\$ 47,42 de benefícios urbanos para cada R\$ 1,00 de benefícios rurais, cada real gasto com benefícios rurais equivale a R\$ 3,42 gastos com benefícios urbanos. Do total de despesas com benefícios rurais em 2013, apenas 7,8% foram pagos pela respectiva arrecadação (em 2012, esse percentual era de 8,3%).

Item	Resultado acumulado 2012	2013
Arrecadação líquida	275.765	307.147
Urbana	268.199	291.967
Rural	5.763	6.156
Comprev	13	4
Compensação desoneração da folha de pagamento	1.790	9.020
Renúncias previdenciárias	22.381	28.522
Despesas com benefícios	316.590	357.003
Benefícios previdenciários	308.299	347.599
Urbano	238.709	268.974
Rural	69.590	78.625
Passivo judicial	6.791	7.408
Urbano	5.245	5.679
Rural	1.546	1.729
Comprev	1.500	1.996
Resultado previdenciário	-40.825	-49.856
Urbano	24.547	24.342
Rural	-65.372	-74.199

Fonte: Resultado do RGPS 2013 – SPPS/MPS

No quinquênio analisado, percebe-se o distanciamento das tendências das aposentadorias rural e urbana. Enquanto esta demonstra constante crescimento positivo, aquela se afasta gradualmente do equilíbrio. Entre os anos de 2009 e 2013, nota-se que o déficit da Previdência Rural aumenta gradualmente, aproximadamente R\$ 7,35 bilhões ao ano.

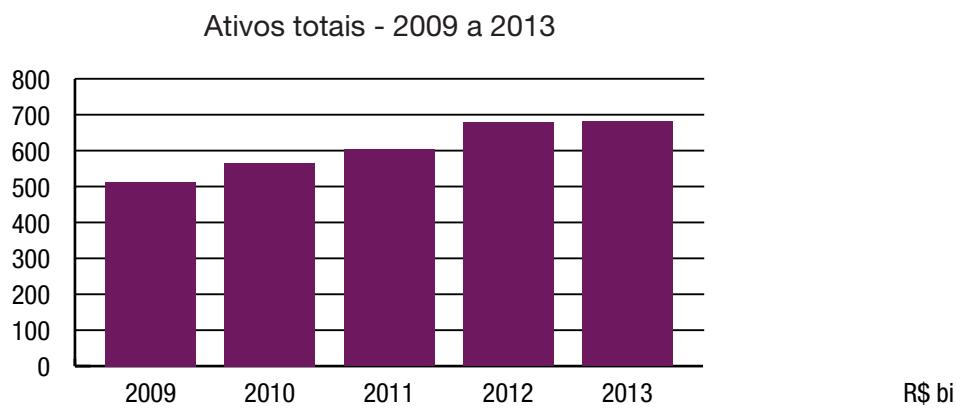


Fonte: Resultados do RGPS 2009 a 2013 – SPPS/MPS

Apesar da tendência positiva dos resultados da Previdência Urbana nos últimos cinco anos, deve-se analisar o futuro do Regime Geral de maneira conservadora. Projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que há constante envelhecimento da população brasileira, o que sobrecarregará, cada vez mais, o RGPS. Estima-se que os 7,6% de homens e mulheres com 65 anos ou mais de 2014, representarão mais de 10% da população brasileira em 2022, percentual que ultrapassaria os 20% em 2046 (Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060, IBGE/Diretoria de Pesquisas).

Na Previdência Complementar, nota-se que, em 2013, não houve alteração significativa na quantidade de Planos de Previdência, mas que se manteve a tendência dos últimos anos de se aumentar o número de Planos de Previdência com Contribuição Definida e de se manter ou diminuir o número de Planos de Previdência com Benefício Definido ou Contribuição Variável (em dezembro de 2013 havia 1.095 Planos de Previdência Complementar, dos quais 334 eram Planos com Benefícios Definido).

Quanto ao total de ativos dos planos de benefícios, destaca-se a evolução quinquenal, que ilustra o constante crescimento e materialidade do setor, apesar do leve aumento observado entre os exercícios de 2012 e 2013 (menos de 1%, comparado aos 10% médios de crescimento entre os demais exercícios).



Fonte: Previc/MPS

O Regime Próprio da Previdência Social tem sofrido forte alteração em sua estrutura, com a instituição e início de funcionamento da Previdência Complementar para servidores públicos, que, no âmbito federal, resultou na criação das fundações Funpresp-Exe e Funpresp-Jud, que em dezembro de 2013 constavam com 2.139 e 91 participantes ativos, respectivamente, e 3 beneficiários de pensão, totalizando mais de R\$ 112 milhões em ativos.

Em 2013, o RPPS da União contava com pouco menos de um milhão de beneficiários, 555.811 aposentados e 409.756 instituidores de pensão, sendo 670.947 civis e 294.620 militares. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2013 discrimina, entre as receitas previdenciárias, R\$ 10.172 milhões referentes às contribuições de servidores civis e R\$ 2.171 milhões de militares, que, somadas às receitas previdenciárias intraorçamentárias (provenientes do orçamento fiscal, como contrapartida federal aos gastos previdenciários de seu pessoal) de R\$ 14.406 milhões, fizeram frente às despesas previdenciárias de R\$ 64.165 e R\$ 24.953 milhões, respectivamente, totalizando um déficit de R\$ 62.709 bilhões.

1.2 CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO DE 2013 – CONTINGENCIAMENTO

Apesar da função Previdência Social responder por R\$ 446.135 milhões no exercício de 2013, apenas R\$ 12.838 milhões são diretamente geridos pela Unidade Orçamentária do Instituto Nacional do Seguro (Unidade Orçamentária 33.201), dos quais R\$ 12.462 milhões foram empenhados em 2013.

Esse orçamento divide-se em quatro programas: ‘0089-Previdência de inativos e pensionistas da União’; ‘0909-Operações especiais: outros encargos especiais’; ‘2061-Previdência Social’; e ‘2114-Programa de gestão e manutenção do Ministério da Previdência Social’, conforme tabela abaixo:

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
0089 - PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	4.767	4.880	4.868	4.821	4.769
0909 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	753	741	741	712	659
2061 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.678	1.787	1.463	1.303	1.225
2114 - PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	5.143	5.430	5.390	5.377	5.363
TOTAL	12.340	12.838	12.462	12.213	12.016

Fonte: Siafi

O contexto orçamentário de 2013 não permitiu – pela edição dos Decretos 8.021, de 29/5/2013, e 8.062, de 29/7/2013 – que o orçamento do INSS fosse cumprido integralmente,

em especial quanto aos programas ‘2061-Previdência Social’ e ‘2114-Programa de gestão e manutenção do Ministério da Previdência Social’, cujos empenhos parciais foram da ordem de 82% e 99% (esse 1% não empenhado se concentrou, principalmente, em ações de administração da unidade e de capacitação de servidores da autarquia), respectivamente.

Nesse cenário, destacam-se as ações ‘2292-Serviço de processamento de dados de benefícios previdenciários’; ‘2562-Auditoria preventiva e corretiva em rotinas, procedimentos e processos’; ‘2564-Gestão de cadastros para a Previdência Social’; ‘2585-Serviço de reabilitação profissional’; e ‘8426-Desimobilização de imóveis não-operacionais do INSS’ – referentes ao programa ‘2061-Previdência Social’ – e a ação ‘4572-Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação’, referente ao programa ‘2114-Programa de gestão e manutenção do Ministério da Previdência Social’; que tiveram contingenciamentos de alto impacto (acima de 40%), ou cujo impacto tenha sido considerado pelo INSS como de alta relevância.

A área de Tecnologia da Informação teve, devido às restrições orçamentárias, diversos projetos e sistemas prejudicados ou suspensos no exercício de 2013. A contenção nas ações 2292 e 2564, por exemplo, resultou no não pagamento de quatro competências de contrato com a Dataprev.

Alguns projetos de TI, como a ação 20HT e a construção, especificação, validação e homologação do Portal Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), tiveram seus cronogramas alterados por redução nos gastos com diárias e passagens – definição estabelecida pelos Decreto 8.062, de 29/7/2013, e pela Portaria MP 268, de 30/7/2013 –, redução que também foi identificada como causa de impacto em outras áreas da autarquia, como: perícia médica; auditoria sobre a Compensação Previdenciária (Comprev) e sobre Reabilitação Profissional (transferidos para 2014); supervisão nas unidades administrativas e de atendimento; fiscalização de obras e contratos continuados de engenharia; alienação de bens móveis; realização de inventário; disseminação de legislações; e padronização de procedimentos.

Dessa forma, conclui-se que o contingenciamento do orçamento de 2013 causou impactos diretos a diversas áreas do INSS, entre elas áreas sensíveis, como as de Tecnologia da Informação e de Controles Internos, o que pode agravar riscos apontados pelo TCU (como os apontados na auditoria julgada no Acórdão 1.857/2014 – Plenário), além de permitir que outros riscos surjam.

Neste capítulo, busca-se analisar os compromissos do Plano Plurianual vigente no exercício de 2013 (PPA 2012-2015) afetos ao tema Previdência Social, representados pelos indicadores, objetivos e metas do Programa 2061, sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social (MPS).

Durante o ano de 2013, um dos trabalhos da Corte de Contas tratou exclusivamente desse tema, o levantamento de indicadores de desempenho empregados pelo PPA vigente na gestão do Programa 2061, tratado no TC 033.549/2013-3.

O PPA 2012-2015, instituído pela Lei 12.593/2012, tem, entre suas diretrizes, a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; a ampliação da participação social; a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; e o aumento da eficiência dos gastos públicos.

Em seu anexo, o Plano quinquenal traz o Programa 2061, treze indicadores relacionados, três objetivos, além de metas e iniciativas específicas para cada objetivo (Lei 12.593/2012, Anexo I, p. 271-272).

Durante o acompanhamento anual do PPA, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) divulgou, em maio de 2013, por meio do ‘Relatório Anual de Avaliação – Ano Base 2012’ os principais resultados obtidos no exercício, pormenorizando cada um dos objetivos traçados.

Além dessas informações consolidadas, pode ser consultado, via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), relatório referente ao segundo semestre de 2013, com as principais informações referentes ao programa, indicadores, objetivos e metas do PPA.

2.1 VISÃO GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social, prevista na Constituição Federal como um direito social, organiza-se em três regimes: Regime Geral da Previdência Social (RGPS – art. 201, CF/88), Regime Próprios de Previdência do Servidor (RPPS – arts. 40 e 142, CF/88 para servidores civis e militares, respectivamente) e Regime de Previdência Complementar (RPC – art. 202, CF/88 para a União).

Em 2013, o INSS concedeu 5.207.629 benefícios, incluídos os assistenciais, o que representa uma média de 433.969 benefícios concedidos por mês. Em dezembro de 2013, o RGPSS mantinha 27.009.011 benefícios, previdenciários e acidentários, dos quais 18.055.068 e 8.953.943 relativos à clientela urbana e rural, respectivamente (Boletim Estatístico da Previdência Social – Volume 18, nº 12).

Dentro do RPPS, em 2012 foi criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), mediante o Decreto 7.808/2012. Em 2013, aprovou-se o respectivo Regulamento do Plano de Benefícios,

marcando o início da vigência do novo regime. Até o final de 2013, a adesão aos Funpresp totalizou 2.233 participantes e assistidos.

Em dezembro de 2013, o RPPS englobava um total de 965.567 beneficiários, incluindo 555.811 aposentados e 409.756 instituidores de pensão. Do total de beneficiários do regime próprio, 631.424 eram aposentados e instituidores de pensão do Executivo; 294.620, militares; 27.019 eram do Judiciário; 9.995, do Legislativo; e 2.509, do Ministério Público da União.

No que tange aos regimes próprios dos demais entes federativos, no Anuário Estatístico do RPPS de 2012, publicaram-se os quantitativos de inativos e pensionistas dos regimes próprios dos estados e Distrito Federal (1.342.306 inativos e 493.134 pensionistas) e dos municípios (estimativa de 474.394 inativos e 144.402 pensionistas).

Já o Regime de Previdência Complementar (RPC), de caráter privado e facultativo, divide-se em dois segmentos: um operado por seguradoras e entidades abertas de previdência privada, com acesso individual e supervisionado pela Susep; e outro operado por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), supervisionadas pela Previc. No final de 2013, somavam-se 321 EFPCs, responsáveis por 533.166 aposentadorias, 167.689 pensões e mais de 2,4 milhões de participantes ativos, totalizando 3.145.507 participantes e assistidos (posição junho de 2013).

Financeiramente, a despesa realizada na função Previdência Social somou R\$ 446.135 milhões no ano de 2013, frente o valor total do orçamento de R\$ 1.930 bilhões, ou 23,11% do valor total. Comparando-se com o ano de 2012, a função teve crescimento de 12%, superior ao valor médio de 5% observado entre os valores totais de orçamento dos períodos.

2.2 PAINEL DE INDICADORES

Os indicadores definidos no PPA vigente tratam de informações dos três regimes acompanhados pelo Ministério da Previdência Social, e incluem, também, os objetivos: ‘0250-Inclusão Previdenciária’; ‘0251-Qualidade dos serviços’; e ‘0252-Sustentabilidade dos Regimes’.

Dessa forma, destacam-se, abaixo, três painéis de indicadores que resumem os indicadores do PPA, bem como as metas de cada um de seus objetivos. Optou-se pela segregação temática dessas informações por regime, de forma a contextualizar o acompanhamento dos regimes.

2.3 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

PAINEL DE INDICADORES - RGPS	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13
OBJETIVO 0250 - INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA					
Taxa de Cobertura Previdenciária	67,0%	Censo Demográfico	70,7%	71,4%	-
OBJETIVO 0251 - QUALIDADE DOS SERVIÇOS					
Implantar novas unidades de atendimento (PEX)	0,14%	7,92%	16,11%	32,50%	42,92%
Tempo médio de concessão (TMC)	24	25	27	30	27
Tempo médio de espera de atendimento agendado (TMEA)	-	20	21	20	20
Tempo médio de espera de atendimento agendado - perícia médica (TMEA-PM)	-	22	32	35	29
Índice de resolutividade (Ires)	-	50,43%*	48,55%	57,87%	56,44%
OBJETIVO 0252 - SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES					
"Necessidade de financiamento do RGPS (em relação ao PIB)"	1,32%	1,14%	0,86%	0,93%	1,05%
OUTROS INDICADORES					
Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB) - processos em estoque	-	-	-	259.312	17.428

* verificar ressalva no texto abaixo

O Regime Geral da Previdência Social é, dos três regimes previdenciários, aquele que agrupa o maior número de participantes (mais de 27 milhões de beneficiários, sem contar os empregados em atividade), contando com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como braço operacional em todo o território federal. Destarte, é natural que grande parte dos indicadores, objetivos e metas tenham direta relação com esse regime.

O indicador de inclusão previdenciária ‘Taxa de Cobertura Previdenciária’ apresenta a peculiaridade de diferir, significativamente, de medidas tipicamente utilizadas para medir o grau de cobertura previdenciária. Essa diferença dá-se pela inclusão dos segurados especiais (trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar) – que contam com proteção da previdência, mesmo sem comprovar contribuição para o regime – e dos não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial). Conforme relatado nas Contas de Governo de 2012, e por tais razões levantadas, esse índice é mais bem analisado como sendo medida de proteção previdenciária e assistencial. Ainda sobre o indicador, destaca-se a exclusão do valor do exercício de 2010, ano de realização de Censo Demográfico, e não de PNAD (pesquisa anual que serve de base para o cálculo dos demais índices de cobertura previdenciária).

Diante o exposto, há meta específica, dentro do objetivo do PPA 2012-2015 de promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, para o índice de cobertura previdenciária. Em 2015, espera-se que a proteção previdenciária e assistencial alcance 77% da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos, meta 93% alcançada em 2012 (dados de 2013 indisponíveis).

Dentre os indicadores de qualidade de serviços, destaca-se o plano de expansão da rede de atendimento do INSS (PEX), que tem como meta a construção de 720 novas agências da Previdência Social em municípios com mais de vinte mil habitantes e que não possuam nenhuma APS. Essa expansão objetiva evitar os longos deslocamentos da população, reduzir os tempos de agendamento e proporcionar mais agilidade na concessão e manutenção dos benefícios previdenciários. Apesar da meta ter atingido, até o final de 2013, o índice de 43%, nota-se que em 2014 e 2015 o ritmo de implementação do PEX deverá ser aumentado, de forma a se atingir a meta das 720 unidades até o final da vigência do PPA 2012-2015.

Os indicadores de tempo médio escolhidos para compor o painel de indicadores representam o esforço da autarquia em manter a concessão dos benefícios em tempo razoável (TMC), bem como a duração da fila virtual do INSS, representada pelos tempos médios de espera de atendimento agendado (Tmea e Tmea-PM). Apesar da leve queda nos números de 2013 para os tempos médios de concessão e de espera de atendimento agendado da perícia médica, os três indicadores ainda estão superiores às metas traçadas de 15 dias, sendo o melhor indicador o Tmea, com 20 dias de espera nos anos de 2012 e 2013.

Quando a expansão da rede de atendimento é analisada regionalmente, identifica-se o foco institucional da autarquia em expandir sua rede de atendimento nas regiões Nordeste (299 novas unidades) e Sudeste (71 unidades para o estado de São Paulo e 52 unidades nos demais estados do Sudeste), que concentram pouco menos de 70% das novas unidades nessas áreas, e 80% das novas unidades instaladas até dezembro de 2013.

Acompanham esses dados, na tabela abaixo, os indicadores regionais para os TMC, Tmea e Tmea-PM de dezembro de 2013. Observando-se os tempos médios de concessão, verifica-se que houve pouca variabilidade entre as regiões (um dia a mais ou a menos que a média nacional), apesar de as metas estipuladas terem sido mais rigorosas nas regiões Nordeste e Sudeste II.

Por outro lado, o menor rigor das metas de Tmea das regiões Nordeste e Sul (as duas metas mais altas) refletiu-se em tempos iguais (região Sul) ou menores (Nordeste) que os patamares estabelecidos. Situação contrária ocorreu no estado de São Paulo, região com a menor meta traçada e com o maior índice alcançado (26 dias frente um objetivo de 8 dias).

As metas de tempos de espera para perícia médica, entretanto, não foram atingidas por nenhuma das regiões. As regiões que mais se aproximaram foram as regiões Sul e Sudeste, distantes da meta em 15 ou 16 dias; enquanto a região Nordeste, que tinha a meta mais rígida dentre as regiões, obteve o maior Tmea-PM: 38 dias ou 31 dias além da meta estabelecida.

	Implantar novas unidades de atendimento do PEX		Reducir o TMC		Reducir TMEA		Reducir TMEA-PM	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Nacional	604	309	15	27	15	20	15	29
Nordeste	229	153	13	27	19	17	7	38
Norte/Centro-Oeste	119	45	15	28	18	23	10	33
Sudeste I	71	44	16	28	8	26	10	25
Sudeste II	52	41	14	26	14	19	8	24
Sul	63	26	18	27	20	20	14	30

Esses indicadores podem ser visualizados, por UF, na tabela a seguir, onde se verifica que apenas o Rio Grande do Norte e o Acre conseguiram manter os três índices abaixo das médias nacionais de 15 dias. Além desses destaques, não extrapolaram as metas de 15 dias os indicadores de Tmea de Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Sergipe, Amapá e Roraima, assim como os Tmea-PM destes dois últimos estados. Por outro lado, verifica-se que seis estados apresentaram tempos médios superiores a 45 dias: Alagoas, Amazonas, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Sergipe.

Unidade da Federação	TMC	TMEA	TMEA-PM
Alagoas	36	10	56
Amazonas	25	25	48
Bahia	23	19	22
Ceará	28	19	40
Mato Grosso do Sul	22	16	24
Espírito Santo	24	16	23
Goiás	28	22	27
Maranhão	31	15	62
Mato Grosso	26	11	35
Minas Gerais	26	20	23
Pará	31	31	34
Paraíba	17	13	20
Paraná	27	18	25
Pernambuco	32	25	47
Piauí	27	11	52
Rio de Janeiro	27	18	25

Unidade da Federação	TMC	TMEA	TMEA-PM
Rio Grande do Norte	12	11	13
Rio Grande do Sul	27	21	27
Santa Catarina	29	21	32
São Paulo	28	26	25
Sergipe	39	15	47
Distrito Federal	37	27	44
Acre	12	6	10
Amapá	22	11	15
Rondônia	27	19	34
Roraima	19	11	12
Tocantins	28	23	33

Cabe ressalva à análise do Índice de Resolutividade (Ires) para os exercícios de 2009 e 2010, uma vez que o índice foi instituído apenas em 2010, sofrendo alterações e aprimoramentos em sua fórmula neste primeiro ano de acompanhamento. Considerando, porém, apenas a evolução dos anos de 2011 a 2013, nota-se que há crescente esforço do INSS aproximar o índice da meta estabelecida (meta de 65% para dezembro de 2013). O percentual de 56,44%, alcançado em dezembro de 2013, indica que mais da metade dos processos habilitados no período (à exceção dos benefícios que dependem de perícia médica e alguns casos especiais) foram concedidos no mesmo dia.

O terceiro objetivo, sustentabilidade dos regimes, é acompanhado no painel de indicadores pela necessidade de financiamento do RGPS, ou seja, pela comparação entre as receitas correntes do INSS somadas às receitas de recuperação de créditos previdenciários e as despesas com pagamentos de benefícios previdenciários somadas ao pagamento de precatórios, em termos do Produto Interno Bruto do período. Nesse ponto frisa-se que, nos últimos três anos, houve um crescente aumento na necessidade de financiamento, em média de 0,10 pontos percentuais ao ano.

Uma meta do PPA corrente a ser discutida, apesar de não estar diretamente ligada aos indicadores do painel, é a de ‘Adequar 80% da rede de atendimento’. Até setembro de 2013, foram adequadas 50 unidades (43 obras de reforma e 7 obras de construção). Contudo, em atendimento ao Acórdão 2.170/2012 – Plenário, o INSS tem promovido ampla pesquisa sobre a condição de acessibilidade de seus prédios operacionais e administrativos, sinalizando a pertinência da ação para o INSS e a necessidade de seu crescimento físico e orçamentário para os próximos anos.

2.4 REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

PAINEL DE INDICADORES - RGPS	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13
OBJETIVO 0250 - INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA					
Taxa de Cobertura Previdenciária	67,0%	Censo Demográfico	70,7%	71,4%	-
OBJETIVO 0252 - SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES					
União					
"Equilíbrio atuarial do RPPS da União (em relação ao PIB)"	-17,06%	-16,41%	-17,06%	-25,15%	-26,25%
"Taxa do resultado peracional do RPPS da União (em relação ao PIB)"	-0,87%	-0,84%	-0,84%	-0,82%	-0,84%
Estados e municípios					
"Equilíbrio atuarial dos RPPSs dos estados e DF (em relação ao PIB)"	-	-	-33,16%	-45,85%	-48,82%
"Equilíbrio atuarial dos RPPSs dos municípios (em relação ao PIB)"	-	-	-7,44%	-7,98%	-9,19%
Taxa do resultado operacional dos RPPSs dos estados e DF (em relação ao PIB)	-0,84%	-0,83%	-0,59%	-0,76%	-1,01%
Taxa do resultado operacional dos RPPSs dos municípios (em relação ao PIB)	0,24%	0,31%	0,31%	0,31%	0,15%
"Taxa de ativos totais dos Fundos RPPSs (em relação ao PIB)"	1,35%	1,38%	2,79%	3,17%	3,60%

O painel do Regime Próprio da Previdência Social foca nos objetivos de inclusão previdenciária e, em especial, de sustentabilidade do regime, dado o caráter de supervisor que o Ministério da Previdência Social ocupa no que tange os Regimes Próprios de Previdência Social dos estados, DF e municípios, bem como a supervisão e administração do RPPS dos servidores dos três Poderes da União.

O indicador de inclusão previdenciária ‘Taxa de Cobertura Previdenciária’ já foi previamente discutido na subseção do Regime Geral de Previdência Social. Ele está nos dois painéis por incluir, em sua metodologia, tanto os contribuintes do RGPS com idade entre 16 e 59 anos, quanto os contribuintes do RPPS de mesma idade (militares e civis).

O equilíbrio atuarial da União é calculado com base nos recursos garantidores, deduzidos das provisões matemáticas (também conhecidas como Passivo Atuarial, ou a diferença a maior entre os valores provisionados para fazer face à totalidade de compromissos futuros do plano e as contribuições correspondentes, calculados a valor presente), dividido pelo PIB. Nos cinco anos analisados, as provisões matemáticas saltaram de R\$ 553 bilhões para R\$ 1.251 bilhões, com crescimentos percentuais de 12%, 14%, 57% e 13%. Comparativamente, o PIB aumentou de R\$ 3,2 trilhões para R\$ 4,8 trilhões (em média, 10% ao ano, em termos nominais), o que resultou nos dois patamares identificados, 17%, em média, entre os anos de 2009 e 2011, e 25% nos dois últimos anos. Esse aumento deu-se em razão do aumento de 57% nas provisões matemáticas entre os exercícios de 2011 e 2012. Mesmo com o crescimento do período, o resultado de 2013 ficou abaixo dos 30%

estabelecidos como meta para o indicador, o que indica que a meta estabelecida previa um cenário mais negativo do que de fato ocorreu em 2013.

Nota-se, todavia, que não houve expressiva alteração no resultado operacional do regime próprio da União, apesar de sua operação deficitária. Para dezembro de 2013, por exemplo, as contribuições previdenciárias somaram R\$ 24,6 bilhões (compostas por contribuições patronais de R\$ 14,4 bilhões e civis de R\$ 10,2 bilhões), mas não foram suficientes para arcar com as despesas com inativos e pensionistas, que totalizou R\$ 64,5 bilhões, resultando em um déficit de R\$ 39,9 bilhões, ou 0,84% do PIB. Esse resultado ficou, portanto, aquém do 0,80% estabelecido como meta pelo PPA.

Em relação aos RPPSs dos estados, DF e municípios, a supervisão do Ministério da Previdência Social traduz-se nos indicadores de equilíbrio atuarial e resultado operacional desses entes e da taxa de ativos totais dos fundos próprios estaduais, distrital e municipais.

O indicador de equilíbrio atuarial dos RPPSs de estados e do DF não era calculado até 2011, mas os três anos observados indicam que há uma leve e gradual piora nos números consolidados desses entes. Apesar do aumento expressivo nos recursos garantidores totais (saindo de R\$ 10,4 bilhões em 2011 para R\$ 138,4 bilhões em 2013), houve crescimento ainda maior nas provisões matemáticas equivalentes (no mesmo período passaram de R\$ 1,4 trilhão para R\$ 2,5 trilhão). Por se tratar de indicador acompanhado há poucos exercícios, verifica-se a necessidade de acompanhamento constante nos próximos exercícios, de forma a garantir a saúde financeira dos regimes próprios estaduais.

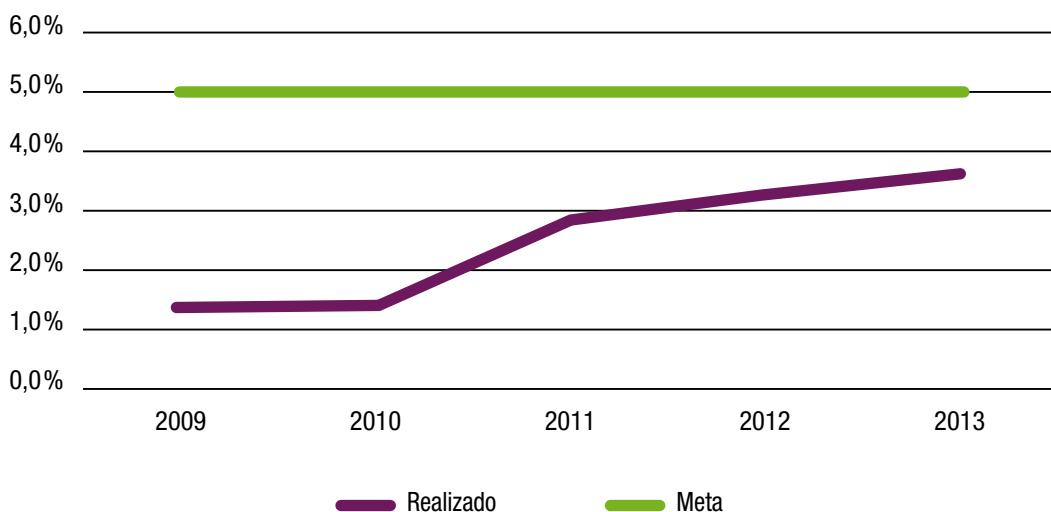
A mesma análise, quando realizada ao conjunto de municípios, traz conclusões semelhantes. Nos três exercícios observados, houve uma redução no equilíbrio atuarial de 1,75 ponto percentual, ou um aumento relativo de 24%. Essa piora esteve associada ao crescimento de provisões matemáticas na ordem de 45% com respectivo acréscimo de apenas 15% nos recursos garantidores totais.

Ao se observarem os dois indicadores de equilíbrio atuarial conjuntamente (municípios e estados e DF), verifica-se dificuldade no atingimento da meta de redução do déficit atuarial dos RPPSs dos estados, DF e municípios a 13,5% do PIB. Ressalta-se, entretanto, que os ritmos de crescimento observados nos dois grupos não ultrapassaram os 50% e 10%, definidos como máximos por metas específicas no PPA 2012-2015, respectivamente, para estados e DF e para municípios.

Quando se analisam os resultados operacionais dos dois grupos de regimes próprios, notam-se comportamentos distintos. Enquanto os estados e DF partem de uma situação próxima à da União (valor próximos de 0,84%), os municípios mantêm resultados operacionais positivos durante todo o quinquênio analisado. Ressalta-se, porém, que houve piora nos indicadores dos dois grupos no ano de 2013: enquanto os estados e DF ultrapassaram a barreira de 1% negativo, meta do PPA corrente (reflexo do aumento de receitas totais de 16% frente 28% de acréscimo nas despesas); os municípios reduziram seu resultado operacional a quase metade da média histórica de 2009 a 2012 (houve redução de 4% nas receitas totais e aumento de 31% nas despesas totais), afastando-se da meta de superávit de 0,40% do PIB.

Financeiramente, porém, destaca-se o comportamento de crescimento constante dos ativos totais aplicados aos fundos próprios municipais, estaduais e distrital. De 1,35% do PIB nacional em 2009, eles alcançaram 3,60% em 2013, evolução que pode ser observada no gráfico abaixo, onde estes valores são comparados à meta de 5% estabelecida para os ativos totais desses regimes próprios.

Taxa de ativos RPPSs municipais, estaduais e distrital



2.5 REGIMES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – RPC

PAINEL DE INDICADORES - RGPS	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13
OBJETIVO 0250 - INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA					
Taxa de Cobertura Previdenciária	-0,55%	5,39% Demográfico	4,10%	1,53%	0,84%
OBJETIVO 0252 - SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES					
Índice de cobertura da Previdência Complementar	43,21%	44,35%	44,13%	43,46%	47,47%
Índice de solvência das EFPCs	1,22%	1,21%	1,18%	1,16%	1,10%
Taxa de ativos totais das EFPCs (em relação ao PIB)	15,74%	14,89%	14,41%	15,26%	14,09%

Quanto ao Regime Complementar, sob supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), a concentração de metas se deu no âmbito do objetivo de sustentabilidade dos regimes.

A taxa de crescimento dos participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) indica como a quantidade total de participantes e assistidos se comporta, ano a ano. Nota-se que há contínuo crescimento no indicador (à exceção de 2009), contabilizando um crescimento acumulado de 12,33% em cinco anos (ou 11,71% se considerada a variação entre dezembro de 2008 e dezembro de 2013). Em termos absolutos, a quantidade de participantes saltou de 2.761.548 em 2009 para 3.102.069 em 2013.

O índice de cobertura da Previdência Complementar ilustra quanto do público-alvo está efetivamente participando de plano de Previdência Complementar, ou seja, das 5.052.149 pessoas maiores de 16 anos com renda superior ao teto do RGPS em 2013, 47%, ou 2.398.379, contribuíram para o RPC. Houve significativa melhora no índice (4,01 pontos percentuais), entre os anos de 2012 e 2013, pelo decréscimo da base de potenciais participantes (262.137 pessoas) com respectivo aumento no número de participantes efetivos (89.045 pessoas).

Quando se analisam as 321 EFPCs ativas, verifica-se que o índice de solvência (relação entre os recursos garantidores e as provisões matemáticas) vem registrando gradual queda, acentuada entre os anos de 2012 e 2013 (0,06 ponto percentual, frente à queda média de 0,02 ponto percentual nos demais biênios).

Já a taxa de ativos totais das EFPCs de dezembro apresenta comportamento mais indefinido (valores orbitam a média de 14,88%), apesar de também apresentar a mínima histórica do quinquênio em dezembro de 2013 (redução de 1,17 ponto percentual na comparação com 2012).

2.6 ANÁLISE DOS INDICADORES

Os indicadores acompanhados pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS foram analisados pelo Tribunal de Contas da União em duas ocasiões durante o ano de 2013: no processo de prestação de contas anual do INSS, exercício 2012 – TC 022.579/2013-3 (ainda não julgado), e no levantamento realizado especificamente nos indicadores do INSS – TC 033.549/2013-3 (ainda não julgado).

Já em relação ao levantamento do TC 033.549/2013-3, realizou-se uma análise bottom up dos indicadores existente, em que se busca partir do conjunto dos indicadores utilizados pelo MPS e INSS de forma a avaliar melhoramentos perante os objetivos e macroprocessos estabelecidos no PPA 2012-2015.

Para o objetivo Inclusão Previdenciária (0250), identificou-se a necessidade de aprimoramento dos indicadores, nos seguintes pontos:

- quanto à meta ‘ampliar o número de MEI formalizados’, deve-se considerar as repercussões para o sistema previdenciário da inclusão desses segurados (em especial na sustentabilidade do RGPS), em detrimento de outras modalidades, das quais os contribuintes poderiam estar migrando;
- a meta ‘ampliar o número de segurados facultativos’ poderia ser criada, ou poder-se-ia acompanhar esse quantitativo em um dos indicadores do PPA, pelo impacto dessa informação na cobertura previdenciária;
- o indicador ‘Taxa de Cobertura Previdenciária’ deve ser corrigido, para considerar apenas os reais contribuintes previdenciários, e não todos os segurados;
- o indicador ‘Taxa de Proteção Social’ pode ser criado, com a metodologia de cálculo hoje utilizada para o indicador ‘Taxa de Cobertura Previdenciária’.
- O objetivo de Melhoria dos Serviços Previdenciários e Reconhecimento de Direito (0251) utiliza indicadores de tempo médio para detectar o cumprimento das metas da Previdência Social. Sugere-se que, além desses tempos médios, utilize-se indicador

de dispersão, que indique a proporção das agências que atendem limites desejáveis e toleráveis de tempo médio de atendimento a serem definidos.

Além dessa alteração, propõe-se a criação de indicador no PPA que acompanhe os serviços considerados insatisfatórios quanto ao seu nível de atendimento da demanda e de indicador de efetividade que meça, realmente, o alcance dos objetivos de melhoria de serviços previdenciários e reconhecimento de direitos.

O último objetivo do programa, que tem por tema a sustentabilidade dos regimes previdenciários (0252), traz metas e indicadores, atuariais e financeiros, decorrentes dos diversos regimes supervisionados pelo MPS. Nesse contexto, uma vez que o atual conjunto de indicadores prioriza informações financeiras dos três regimes e atuariais dos RPPS, recomendou-se a criação de indicador de natureza atuarial específico para o RGPS no PPA. No que tange o RPC, orienta-se por verificar a viabilidade e oportunidade de se criar indicadores de riscos (de mercado, crédito, liquidez e etc.) para o RPC nos PPAs futuros.

O presente capítulo visa tratar de temas que devem ser monitorados pelo Tribunal de Contas da União em caráter contínuo devido ao risco envolvido, à materialidade dos recursos aplicados ou à relevância do tema na opinião do TCU, do governo federal ou da sociedade.

O primeiro tema escolhido foi a sustentabilidade afeta aos RGPS, RPPS e RPC, devido, aos altos risco, materialidade e relevância dos três regimes. Quando se analisa a sustentabilidade do regime, se verifica o equilíbrio existente entre as receitas e despesas necessárias para a manutenção dos regimes, tanto nos períodos passados e presente, quanto nos períodos projetados. Nesse contexto, o Tribunal vem realizando trabalhos específicos, que serão tratados no subcapítulo 3.1.

O segundo assunto abordado foi a criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O tema vem sendo relatado pelo TCU em diversas ocasiões, sendo inclusive objeto de ressalva no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República do exercício de 2011 (assunto também tratado nos pareceres de 2012 e 2013). A não criação do Fundo traz prejuízos à devida evidenciação do patrimônio respectivo do Fundo e do INSS e à transparência das despesas previdenciárias desses exercícios, além de contribuir para melhorias dos controles internos na execução das despesas previdenciárias e para a apresentação dos demonstrativos contábeis e financeiros, em obediência à LRF.

O terceiro grande tema foi a revisão de benefícios do regime geral, realizada pelo INSS durante o período. Esse tema mostra-se necessário devido à ênfase dada pelo Tribunal, nos últimos anos, em realizar auditorias em bancos de dados e sobre os sistemas de controle de concessão e manutenção de benefícios.

Finalmente, o último tema apresentado é a recuperação de créditos, trabalho realizado conjuntamente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), visando acompanhar aquelas receitas que não derivam diretamente do orçamento público, como é o caso dos créditos previdenciários judiciais.

3.1 RISCO NA SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS (RGPS E RPPS)

De acordo com o PPA 2012-2015, o principal desafio para a Previdência Social para o período é consolidar o cenário de inclusão previdenciária (Objetivo 0250), modernizar a Previdência, melhorando a qualidade de atendimento à população (Objetivo 0251); e garantir a sustentabilidade dos regimes de Previdência (Objetivo 0252).

Cada um dos regimes supervisionados ou mantidos pelo Poder Público possui desafios e características únicos, com estruturas organizacionais e metas específicos.

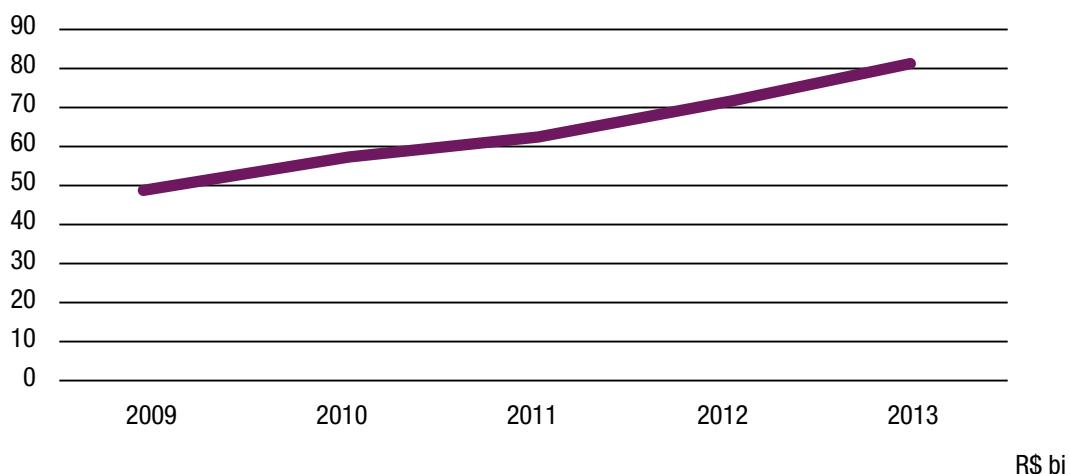
O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) possui especial acompanhamento por parte da sociedade e do Ministério da Previdência Social por sua materialidade e universalidade. São mais de R\$ 300 bilhões executados pelo Programa Previdência Social,

atendendo mais de 27 milhões de segurados (não considerando os mais de 4 milhões de assistidos pela Assistência Social, benefícios também administrados pelo INSS), presentes em todos os municípios brasileiros.

No caso do RGPS, um dos indicadores do PPA – definido como ‘necessidade de financiamento do regime geral, em relação ao PIB’ – trata diretamente da sustentabilidade do regime. Esse indicador apresentou leve melhora entre os anos de 2009 e 2013, reduzindo o percentual de 1,32% para 1,05%, apesar de tendência de alta nos últimos três exercícios (o mínimo dos cinco anos foi 0,86 em 2011). Por outro lado, o déficit do RGPS cresceu para R\$ 49,9 bilhões, em termos nominais, no final de 2013.

Esse déficit compõe-se, em 2013, de um superávit na previdência urbana de R\$ 24,3 bilhões e de um déficit de R\$ 74,2 bilhões na previdência rural. Os componentes dos déficits da Previdência Social, em especial quanto aos exercícios de 2007 a 2009, foram analisados em auditoria realizada pelo Tribunal (Acórdão 2.059/2012 – Plenário). Dentre as causas identificadas desse resultado negativo destacam-se a insuficiência de fontes de arrecadação; o modelo de arrecadação por sub-rogação; o desenho do benefício rural; e o aumento real no valor do Salário Mínimo.

Evolução do déficit da Previdência Rural - 2009 a 2013



Fonte: Resultados do RGPS 2009 a 2013 – SPPS/MPS

Também se observou, nas Contas de Governo de 2012, o impacto das mudanças demográficas no déficit (decorrentes do envelhecimento da população), bem como a influência de evasões fiscais, do alto estoque de dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias, estimadas em R\$ 24,4 bilhões para o exercício de 2012. Adicionam-se a essas renúncias as provenientes de Microempreendedores Individuais (MEI), as de desonerações para setores de indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro, dentre outras.

Em 2013, ocorreram, ainda, mudanças legislativas na área previdenciária que podem trazer impacto ao déficit do RGPS, destacando-se a regulamentação da aposentadoria especial do deficiente físico (Lei Complementar 142/2013), que alterou os tempos mínimos de contribuição e idade para aposentadorias pelo RGPS; e a Lei 12.873, que incluiu na categoria de segurado especial aqueles que participam em diversos tipos de pessoa jurídica

protegidos pela Lei Complementar 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), além de aumentar a duração do salário-maternidade para homens e mulheres adotantes a 120 dias, estendendo o benefício ao cônjuge segurado no caso de morte do beneficiário original.

Os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores (RPPS) federais, estaduais, distrital e municipais também puderam ser analisados pelo Tribunal no ano de 2013. O RPPS da União apresentou, em 2013, resultado negativo de R\$ 62,7 bilhões, dividido em R\$ 39,9 bilhões do resultado pessoal civil e R\$ 22,8 bilhões do militar, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2013. Apesar de montante vultoso, o déficit dos servidores civis da União tem apresentado redução percentual nos últimos cinco anos (à exceção de 2013, que apresentou aumento nominal entre os exercícios de 2012 e 2013), grande parte em decorrência do longo período em que vigorou regime administrativo sem contribuições para aposentadoria e sem preocupação com equilíbrio financeiro e atuarial, bem como da inclusão no RPPS de cerca de 700 mil celetistas, sem a devida compensação entre os regimes (art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias c/c o art. 243 da Lei 8.112/90).

Ainda no tema do RPPS dos servidores civis, destaca-se a significativa alteração na legislação previdenciária iniciada pela Lei 12.618, que instituiu o regime de previdência complementar dos servidores federais, autorizando a criação de três Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), as Fundações de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp) dos três poderes federais.

Por outro lado, o déficit da previdência dos militares apresentou aumento nominal de 6,9% entre os anos de 2011 e 2012 e entre 2012 e 2013. Cabe ressaltar, nesse tema, que os militares contribuem para pensões previdenciárias, mas não para aposentadorias, e que não há previsão legal para contribuição patronal, ou seja, o regime previdenciário dos militares é deficitário desde a sua origem.

A contabilidade do RPPS da União também foi objeto de análise pelo Tribunal no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício de 2013. No capítulo 5, ‘Auditoria do Balanço Geral da União’, justificou-se a ressalva emitida pelo TCU para as informações patrimoniais do governo federal por cinco motivos, entre eles o de que ‘O Patrimônio Líquido pode estar superavaliado em mais de R\$ 2 trilhões, em razão (...) de passivos ocultos relacionados a déficits atuariais (...’).

No subcapítulo 5.3, ‘Fundamentação técnica para as opiniões emitidas’, foi desenvolvida a análise dos passivos ocultos da União, demonstrando a falta de transparência sobre a situação atuarial da União. Nesse ponto, cita-se que, apesar das recomendações de que o governo federal contabilizasse as provisões matemáticas previdenciárias do RPPS de seus servidores civis, esse passivo ainda não consta na contabilidade federal.

Ainda no regime próprio da União, mas no subgrupo dos militares, apontou-se que não há projeção atuarial das despesas futuras desse grupo, uma vez que o Ministério da Defesa considera que o pagamento dos militares inativos, quando na inatividade, correspondem a encargos da União, e não aposentadorias. De qualquer forma, o Tribunal determinou ao ministério que inclua na LDO e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) as projeções atuariais referentes a essas despesas.

A Previdência Complementar (PC) apresentou, em 2013, os indicadores de ‘taxa de ativos totais das EFPCs em relação ao PIB’ e ‘índice de solvência das EFPC’ em

níveis inferiores aos de referência, com valores de 14,09% e 1,10%, respectivamente. Nos últimos cinco anos, a taxa de ativos totais tem se mantido estável, entre 14% e 16% do PIB, enquanto o índice de solvência apresentou leve e constante diminuição percentual (em 2009 representava 1,22%, diminuindo a 1,10% em 2013). Mesmo com esses números desfavoráveis, o regime apresentou aumento no número de participantes e na quantidade de EFPC em funcionamento.

Diante do exposto, verifica-se que permanece a necessidade de o TCU atuar no tema, acompanhando-o em futuro Fisc-Previdência, uma vez que o déficit do Regime Geral da Previdência Social (com ênfase no subgrupo dos benefícios rurais) possui alta materialidade e não há estratégias materializadas ou ações em curso para mitigar o risco de essa perda se tornar cada vez maior. O regime próprio da União também deve ser monitorado, de forma a verificar em que grau as atuais alterações legislativas terão efeito nos indicadores financeiros e atuariais do regime. Já a Previdência Complementar preocupa o Tribunal em função dos últimos indicadores apresentados, cuja redução pode sinalizar a diminuição da sustentabilidade do sistema.

3.2 DEMORA NA IMPLEMENTAÇÃO DO FRGPS

Em 2013, durante análise de Consulta proposta pelo Ministério da Previdência Social questionando a possibilidade de o INSS, mediante procedimento licitatório, utilizar-se da permuta de imóveis não operacionais por edificação a construir (TC 030.711/2011-8, processo ainda em fase de julgamento), estudaram-se aspectos técnicos e legais do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS).

A criação desse fundo advém da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e da própria Carta Magna. Nesta, dita-se que a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo (art. 250, incluído pela Emenda Constitucional 20/1998); enquanto aquela cria o FRGPS, em seu art. 68, definindo bens, direitos e ativos que o compõem.

Na Prestação de Contas Gerais do Governo relativas ao exercício de 2012 (Relatório sobre Orçamentos e Atuação Governamental), na Parte VI – Providências adotadas sobre as recomendações do Tribunal de Contas da União – contas de 2011 (p. 633-636), foram elencadas algumas providências necessárias para o atendimento da recomendação, a maior parte ainda em andamento, tais como, a criação de uma estrutura organizacional própria para manter a execução orçamentária, financeira e contábil do FRGPS.

Dentre as providências adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, destaca-se:

- a) Criação do órgão FRGPS – 37904;
- b) Aproveitamento da Unidade Orçamentária associada – 33904, no Siafi;
- c) Criação das unidades setoriais orçamentária, financeira e contábil; e
- d) Criação de CNPJ do FRGPS (16.727.230/0001-97);

Além dessas providências, o Ministério da Previdência Social informou que houve, em 2013, a adoção das seguintes atividades:

- a)** Criação das unidades gestoras correspondentes às superintendências regionais, gerências executivas e agências da Previdência Social;
- b)** Desenvolvimento do Sistema de Pagamentos de Benefícios (Sispagben), em via de implementação perante a rede bancária;
- c)** Segregação da folha de benefícios administrados pelo INSS em benefícios previdenciários e não previdenciários em órgãos distintos; e
- d)** Segregação do patrimônio imobiliário, a partir do inventário do exercício de 2013, mediante transferência dos imóveis contabilizados nas unidades gestoras do INSS para as unidades gestoras do FRGPS.

Conforme cronograma disponibilizado nas Contas de Governo de 2012 (p. 414), a única atividade ainda a ser implementada foi a criação, no INSS, de estrutura organizacional própria para o FRGPS. Cabe, porém, a realização de posterior monitoramento do tema em futuro Fisc-Previdência para que se verifiquem a implementação das ações restantes e o impacto da criação e operacionalização do FRGPS nos indicadores do regime geral.

3.3 RISCOS DE IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

No exercício de 2013, um dos produtos dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União foi a determinação de que benefícios com indício de fraudes ou com erros cadastrais fossem revisados pelo INSS para minimizar o impacto de pagamentos ilegais de benefícios assistenciais e previdenciários.

Essas revisões – assim como as decorrentes de trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal ou por entidades como a Controladoria Geral da União, o Ministério Público da União e a Polícia Federal – vêm sendo realizadas pelo INSS, impactando, inclusive, nas metas das agências da Previdência Social, menores unidades gerenciáveis da autarquia.

Destacam-se as auditorias sobre: benefícios rurais (Acórdão 715/2012 – Plenário); pensões por morte (Acórdão 666/2013 – Plenário); aposentadorias por idade e por tempo de serviço (TC 032.868/2012-0); e a auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi (Acórdão 2.367/2013), todas realizadas em 2013 ou cujos monitoramentos se deram no exercício.

A auditoria sobre benefícios rurais, originalmente analisada no TC 008.771/2011-1, determinou a revisão de 2.348 benefícios de segurados especiais com CNPJ ativo na data de início do benefício (DIB); 1.368 benefícios de segurados especiais com benefício considerado incompatível; e 1.274 benefícios de segurados especiais em atividade na DIB. Os resultados dessa auditoria foram monitorados, em 2013, pelo TC 009.953/2012-4, que resultou no Acórdão 5/2014 – Plenário.

As pensões por morte foram tratadas no TC 006.234/2012-7, que resultou na revisão de 4.403 benefícios de filhos maiores inválidos; de 677 benefícios com indícios

de desdobramento incorreto de pensão; de 173 benefícios com valores acima do teto remuneratório; bem como diversos benefícios com possíveis erros cadastrais, como números de CPF zerados ou inconsistentes, nomes das mães dos beneficiários em branco, entre outros. Em 2013, o TC 010.547/2013-4 tratou do monitoramento do Acórdão 666/2013 – Plenário, julgado pelo Tribunal no Acórdão 89/2014 – Plenário.

Outra auditoria de conformidade realizada em benefícios teve como escopo a concessão e manutenção de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. A unidade técnica do TCU propõe que se revisem diversos benefícios com indícios de irregularidade, tais como informações cadastrais inconsistentes e possíveis acumulações ilegais de benefícios. Tratado no TC 032.868/2012-0, julgado pelo Tribunal no Acórdão 1.857/2014 – Plenário.

A última auditoria apresentada ocupou-se de fiscalizar o Sisobi, sistema de responsabilidade do INSS e do MPS responsável por subsidiar o processo de cancelamento de benefícios em função do falecimento de segurados da Previdência Social. Determinou-se, então, no Acórdão 2.812/2009 – Plenário, a revisão de conjunto expressivo de benefícios, que continham indícios de pagamentos irregulares de benefícios em decorrência de falecimento do beneficiado. Em 2013, essas determinações foram monitoradas pelo TC 030.524/2012-1, que resultou no Acórdão 2.367/2013.

Dada a alta materialidade do tema; a tendência de realização de auditorias em bancos de dados; e ao alto risco ainda existente nos sistemas de informação do INSS, é necessária a realização de novo acompanhamento futuro do tema no próximo Fisc-Previdência.

3.4 BAIXA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS

Outro ponto essencial no acompanhamento sistêmico da Previdência Social é o controle das receitas previdenciárias, em especial, aquelas que não derivam diretamente do orçamento público, como é o caso dos créditos previdenciários judiciais.

Nesse tema, destaca-se a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), que supervisionam, respectivamente, o estoque e arrecadação dos créditos previdenciários inscritos em Dívida Ativa da União e os créditos inscritos abarcados em parcelamentos especiais, como o Refis, Paes, Paex e Refis da Crise (Lei 11.941/2009).

Quanto aos valores dos processos em estoque, verifica-se que, nos últimos cinco anos, houve gradual aumento nas quantidades e nos valores dos créditos previdenciários, mas constante redução nos valores médios (diminuição de R\$ 231 mil para R\$ 136 mil, ou 41,1% para os créditos judiciais ativos e de R\$ 254 mil para R\$ 155 mil, ou 39,1% para os créditos judiciais parcelados).

Essa diminuição do valor médio dos processos se explica pela relação entre as taxas de aumento do número e do valor dos processos acompanhados: enquanto a quantidade de processos aumenta, ano a ano, por volta de 20% (23,5% para os processos judiciais ativos e 17,2% para os judiciais parcelados), o valor total aumenta em percentuais menores (9,1% e 17,2%, por ano, respectivamente).

Ano	Judicial Ativo		Judicial Parcelado	
	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade
2009	186.496	807.574	39.006	153.514
2010	205.155	976.256	41.826	173.566
2011	227.633	1.379.824	42.882	214.728
2012	246.535	1.633.487	43.947	248.291
2013	265.165	1.948.357	45.377	293.030

R\$ mi

Fonte: Sistema Informar – PGFN/MF

Em termos de valores médios, 85% (1.650.628) dos processos judiciais ativos não ultrapassam, individualmente, R\$ 100 mil, totalizando 10% do crédito total. Por outro lado, 4% (87.516 processos) acumulam 74% do total de créditos, cada um representando mais de R\$ 500 mil em créditos previdenciários.

Faixa de valor	Quantidade	Quantidade (%)	Valor (R\$ mi)	Valor (%)
Ate R\$ 10 mil	827.506	42%	3.189,82	1%
De R\$ 10 mil a R\$ 100 mil	823.122	42%	24.116	9%
De R\$ 100 mil a R\$ 500 mil	210.213	11%	42.437	16%
De R\$ 500 mil a R\$ 1 milhão	42.015	2%	27.247,29	10%
Acima de 1 milhão	45.501	2%	168.174,41	63%
Total	1.948.357		265.164,97	

Fonte: Sistema Informar – PGFN/MF

Dos processos judiciais ativos em dezembro de 2013, 18% (349.674 processos) estão sob análise há menos de um ano, correspondendo a 13% do valor total, sendo que 42% estão na fase de ‘Ajuizamento ou Distribuição’ e 20% em ‘Inscrição de Crédito em Dívida Ativa’. Dos 82% restantes (1.598.683 processos), em cobrança há mais de um ano, 51% estão na fase de ‘Ajuizamento ou Distribuição’, 12% em ‘Inscrição de Crédito em Dívida Ativa’ e 5% em ‘Pedido de Penhora ou Reforço de Penhora’.

Quando a mesma análise se faz pelo valor dos créditos, nota-se que há significativa alteração na composição dos créditos: 23% (R\$ 7,59 bilhões) dos créditos novos (com menos de um ano) estão em ‘Suspensão de Exigibilidade sem Depósito’, enquanto nos créditos antigos apenas 3% estão nessa mesma fase, enquanto os créditos em ‘Pedido de Penhora ou Reforço de Penhora’ subiram de 5% para 8% do total de créditos, ilustrando o comportamento processual médio dos processos de crédito previdenciário no curto prazo.

"Fase do processo (posição em 31/12/2013)"	Até 1 ano		Acima de 1 ano		Total	
	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor (R\$)	Qtde	Valor (R\$)
Ajuizamento/Distribuição	147.414	17.402.669.219,79	807.942	112.988.290.501,42	955.356	130.390.959.721,21
Pedido de Penhora e/ou Reforço de Penhora	1.173	377.668.921,37	75.827	19.179.936.096,56	77.000	19.557.605.017,93
Opcão Refis/Exigibilidade Suspensa	-	-	7.895	1.906.823.087,36	7.895	1.906.823.087,36
Citação do Devedor	589	293.090.930,26	36.832	8.477.007.457,96	37.421	8.770.098.388,22
Suspensão de Exigibilidade sem Depósito	5.930	7.590.042.833,20	5.842	7.044.331.365,81	11.772	14.634.374.199,01
Inscrição de Crédito em Dívida Ativa	71.099	790.177.867,20	185.833	2.289.889.798,68	256.932	3.080.067.665,88
Opcão Refis/Lei 10.684/03	-	-	6.157	591.088.701,25	6.157	591.088.701,25
Impugnação aos Embargos	45	5.629.173,32	7.544	3.092.529.804,74	7.589	3.098.158.978,06
Suspensão de Exigibilidade com Depósito	792	610.412.218,92	4.024	9.793.342.175,57	4.816	10.403.754.394,49
Parcelamento de Prefeitura da MP 1571/97	15	48.337.707,05	672	1.186.762.307,60	687	1.235.100.014,65
Pré-Inscrição de Crédito	152	58.195.998,71	482	50.366.435,70	634	108.562.434,41
Citação do(s) Sócio(s)	39	27.562.418,56	22.497	4.922.172.692,46	22.536	4.949.735.111,02
Embargos do Devedor	42	167.285.397,86	4.482	2.817.195.312,91	4.524	2.984.480.710,77
Pedido Habilidação ou Pagamento/Reserva	16	16.896.786,63	9.899	3.063.732.391,05	9.915	3.080.629.177,68
Penhora Regular e Suficiente	1.439	1.428.030.060,72	4.197	3.104.985.028,54	5.636	4.533.015.089,26
Suspensão da Ação Art.40 Lei 6830/80	30	2.399.837,55	29.004	2.243.324.856,92	29.034	2.245.724.694,47
Suspensão e/ou Sobrestamento da Ação	14	580.896,70	16.913	1.900.961.275,31	16.927	1.901.542.172,01
Hasta Pública / Designada	9	403.791,89	13.536	1.614.895.969,04	13.545	1.615.299.760,93
Intimação	27	9.733.107,72	12.138	1.847.034.087,66	12.165	1.856.767.195,38
Parcelamento Rescindido	323	10.246.106,01	8.691	503.020.649,67	9.014	513.266.755,68
Arquivamento Provisório da Ação	8	45.167,19	7.968	217.318.116,80	7.976	217.363.283,99
Outros	120.518	4.425.540.321,04	330.308	43.065.013.904,95	450.826	47.490.554.225,99
Total	349.674	33.264.948.761,69	1.598.683	231.900.022.017,96	1.948.357	265.164.970.779,65

Fonte: Sistema Informar – PGFN/MF

Em 31/12/2013, havia 76.016 processos considerados como de difícil recuperação, somando R\$ 21,31 bilhões. Considera-se como de difícil recuperação os processos que se encontram nas seguintes fases: Emissão de Peças Processuais; Crédito em Grau de Avocatária; Retorno da Avocatária; Suspensão de Exigibilidade sem depósito; Pedido de Concordata Preventiva; Pedido de Concordata Suspensiva; Suspensão da Ação — Art. 40 da Lei 6.830/80; Débito inscrito sem condição de ajuizamento; Arquivamento Provisório da Ação; Decretação de falência; Encerramento da falência; Pedido de Restituição; Pedido de Habilidação ou Pagamento Reserva; e Recebido em Razão da Declaração de Incompetência.

Apesar de 54% desses processos estarem localizados na Região Sudeste, eles não possuem valores médios tão altos quanto os dos processos das demais regiões (refletem 47% do total dos créditos de dezembro de 2013). No outro extremo, encontra-se a Região Norte, que, apesar de possuir apenas 7% dos créditos de difícil recuperação, responde por 10% do total dos créditos (destaca-se o estado do Amazonas, com crédito médio de R\$ 723 mil, frente à média nacional de R\$ 280 mil). A unidade da federação com o menor valor médio de crédito previdenciário de difícil recuperação, em dezembro de 2013, foi o Rio Grande do Norte com créditos médios de R\$ 87 mil.

UF - Brasil	"Valor (R\$ mil)"	Qtde	"Média (R\$)"	Média Região (R\$)	Região
Distrito Federal	126.331	506	249.665,50	328.666,41	CO
Goiás	609.981	1.361	448.185,57	328.666,41	CO
Mato Grosso do Sul	107.423	602	178.442,84	328.666,41	CO
Mato Grosso	136.678	514	265.910,52	328.666,41	CO
Acre	30.426	94	323.681,55	422.869,70	N
Amapá	26.057	162	160.847,20	422.869,70	N
Amazonas	742.958	1.028	722.721,53	422.869,70	N
Pará	1.018.310	2.452	415.297,64	422.869,70	N
Rondônia	96.362	473	203.726,05	422.869,70	N
Roraima	194.691	446	436.526,99	422.869,70	N
Tocantins	60.094	474	126.781,34	422.869,70	N
Alagoas	213.238	560	380.782,24	310.011,08	NE
Bahia	1.411.023	3.180	443.717,85	310.011,08	NE
Ceará	340.937	1.501	227.139,98	310.011,08	NE
Maranhão	247.394	941	262.905,44	310.011,08	NE
Paraíba	369.861	1.081	342.147,53	310.011,08	NE
Pernambuco	466.468	1.220	382.351,19	310.011,08	NE
Piauí	97.375	645	150.969,60	310.011,08	NE
Rio Grande do Norte	70.391	806	87.333,86	310.011,08	NE
Sergipe	94.230	746	126.313,58	310.011,08	NE
Paraná	619.645	2.781	222.813,76	289.745,25	S
Rio Grande do Sul	2.869.811	10.208	281.133,48	289.745,25	S
Santa Catarina	1.278.013	3.465	368.834,81	289.745,25	S
Espirito Santo	264.956	1.112	238.270,15	247.313,14	SE
Minas Gerais	1.249.659	7.446	167.829,64	247.313,14	SE
Rio de Janeiro	1.662.494	9.265	179.438,05	247.313,14	SE
São Paulo	6.905.847	22.947	300.947,72	247.313,14	SE
Total	21.310.654	76.016	280.344,32		

Fonte: Sistema Informar – PGFN/MF

Quanto ao pagamento de créditos na PGFN, nos anos de 2009 a 2013, detecta-se uma gradual diminuição nos valores absolutos dos pagamentos realizados, com quedas expressivas entre os anos de 2009 e 2010 e entre 2012 e 2013. Neste biênio, a redução se deu em todos os tipos de pagamento – à exceção dos pagamentos ‘Timemania – Lei 11.345/2009’ e ‘Times de Futebol – Lei 8.641/93’ –, enquanto naquele os aumentos se deram apenas nos pagamentos pelo ‘Simples Nacional – LC 123/2006 e 128/2008’ (aumento de mais de R\$ 50 milhões) e pelo ‘Timemania – Lei 11.345/2009’.

Tipo de Pagamento	2009	2010	2011	2012	2013
Convencional (Lei 8.212/91 e Lei 10.522/2002)	277.622	90.452	62.910	48.036	25.338
Refis (Lei 9.964/2000)	58.966	1.284	2.963	4.821	2.340
Paex (MP 303/2006)	223.561	39.853	34.661	32.329	21.806
Paes (Lei 10.684/03)	364.551	112.508	103.099	94.821	58.071
Timemania (Lei 11.345/2009)	8.030	9.374	15.073	19.840	30.108
Simples Nacional (LC 123/2006 e 128/2008)	2.027	52.177	49.498	45.215	29.257
Times de Futebol (Lei 8.641/93)	81	38	68	34	48
Órgãos do Poder Público (Lei 9.639/2009 e Lei 11.196/05)	413.281	204.991	258.350	257.178	181.815
Total	1.348.120	510.676	526.621	502.274	348.783

Fonte: Dardo – Dataprev

Fonte: Timemania e Simples Nacional – Parcelamentos Especiais RFB

Há, no entanto, processo no TCU (TC 032.629/2011-7) com o objetivo de acompanhar a implantação do Programa de Unificação do Crédito Previdenciário e Fazendário. Dentre os questionamentos levantados pela Corte de Contas, salienta-se a quantidade e o volume financeiro de créditos previdenciários originados de auto de infração não encaminhados para a Dívida Ativa da União (DAU): 4.268 processos de créditos, que somavam mais de R\$3,6 bilhões em 6 de agosto de 2014, cujas prescrições iniciar-se-iam em setembro de 2016 (cálculo mais conservador, sem considerar as suspensões e interrupções dos prazos prespcionais, que devem ser verificadas caso a caso).

A grande quantidade de processos judiciais envolvendo a Previdência Social, sua alta materialidade e a baixa realização de pagamentos justificam a atuação do TCU, nos exercícios futuros, e que o tema permaneça entre os grandes temas acompanhados pelo TCU no próximo Fisc-Previdência.

4.1 DEFICIÊNCIAS NA POLÍTICA DE LOTAÇÃO DE SERVIDORES DO INSS

Em 2013, realizou-se Auditoria, de natureza operacional, para verificar a política utilizada pelo INSS na alocação de seus servidores e a suficiência da lotação nos diversos postos de atendimento da autarquia.

Esse trabalho realizou-se dentro do contexto do Tribunal de Contas da União de, em 2013, realizar esforços na fiscalização da Governança de Pessoal das clientelas sob sua jurisdição.

O processo foi registrado no TC 016.601/2013-0, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e constituiu-se de planejamento, realizado entre 17/6/2013 e 26/7/2013, execução, realizada entre 29/7/2013 e 20/9/2013, e relatório, elaborado entre 23/9/2013 e 1º/11/2013.

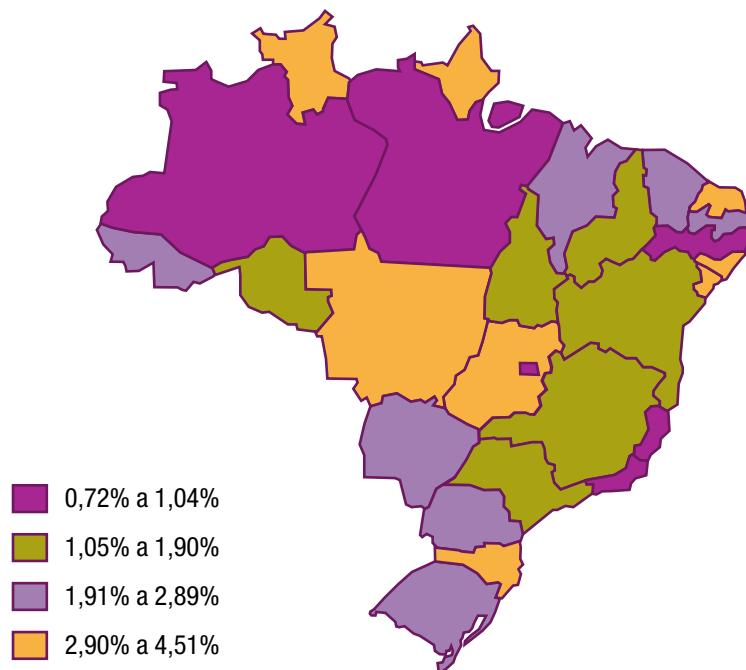
O INSS é responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios anualmente e pela manutenção de uma carteira com mais de trinta milhões de beneficiários. Para isso, atua por meio de 1.500 agências da Previdência Social (APS), subordinadas a 106 gerências executivas (GEX) e auxiliadas por unidades da área meio, acumulando um corpo funcional de mais de 25 mil servidores atuando na área fim do INSS, espalhados em todas as Unidades da Federação (dados de junho de 2013).

Em termos de médias nacionais, os 26.636 servidores lotados na área fim do INSS são responsáveis por mais de quatro mil minutos de atendimentos e de tempo empreendido na concessão de benefícios (2.074 e 2.385 minutos, respectivamente) por ano, o que equivale a quatro minutos e meio de atendimento para cada um dos mais de duzentos milhões de habitantes do Brasil.

Desses servidores, considerados também os servidores lotados na área meio, pouco menos de cinco mil (4.724) são médicos peritos, o que em vários estados corresponde a mais de 1% do número de médicos registrados nos conselhos regionais de Medicina (a média nacional é de 2,00 médicos registrados a cada mil habitantes). Caso sejam considerados apenas os médicos contratados, esse percentual ultrapassa os 5% em alguns estados (nesse caso, a média nacional cai para 1,41 médico a cada mil habitantes), dados extraídos do estudo ‘Demografia Médica no Brasil 2: Cenários e Indicadores de Distribuição’ e da matéria jornalística da Empresa Brasil de Comunicação intitulada ‘Sudeste concentra duas vezes mais médicos que o Norte’.

Esse indicador, que permite avaliar qual a representatividade da mão de obra de peritos do INSS no universo dos médicos de cada estado, não avalia a razão de médicos por habitante dos estados, mas sim a composição desses médicos. Alagoas, por exemplo, conta com 0,41 médico contratado por mil habitantes, e 0,018 perito para o mesmo contingente, o que resulta no indicador de 4,51% (o maior observado no período); enquanto Pernambuco, com 1,67 médico contratado, conta com 0,012 perito, dando-lhe o menor indicador dos observados (0,72%).

Peritos médicos do INSS/Médicos Contratados



Ainda sobre a cobertura do INSS, destaca-se que a autarquia possui, em média, 0,7 agência da Previdência Social a cada cem mil habitantes – condições extremas nos estados do Mato Grosso do Sul (1,43 APS a cada 100 mil habitantes) e do Pará (0,50 APS a cada 100 mil habitantes) –, e, em termos de servidores ativos, 0,13 servidor a cada mil habitantes – cujos extremos foram os estados de Santa Catarina (0,19 servidor a cada mil habitantes) e o Pará (0,07 servidor a cada mil habitantes).

A comparação entre o número de médicos contratados, médicos peritos e servidores do INSS para cada cem mil habitantes, por UF, pode ser visualizada na tabela abaixo.

UF	Médicos contratados	Médicos do INSS	Servidores do INSS	UF	Médicos contratados	Médicos do INSS	Servidores do INSS
AC	1,06	0,02	0,14	PB	1,00	0,02	0,16
AL	0,41	0,02	0,16	PE	1,67	0,01	0,11
AM	0,86	0,01	0,08	PI	0,85	0,02	0,14
AP	0,31	0,01	0,11	PR	0,96	0,02	0,12
BA	0,84	0,01	0,12	RJ	2,82	0,02	0,16
CE	0,76	0,02	0,14	RN	0,66	0,02	0,14
DF	2,43	0,02	0,17	RO	0,69	0,01	0,13
ES	1,81	0,02	0,15	RR	0,81	0,02	0,11
GO	0,51	0,02	0,09	RS	1,28	0,03	0,16
MA	0,41	0,01	0,11	SC	0,98	0,03	0,19
MG	1,47	0,02	0,14	SE	1,45	0,01	0,14
MS	1,15	0,03	0,17	SP	2,08	0,02	0,13
MT	0,46	0,02	0,12	TO	1,08	0,01	0,09
PA	0,67	0,01	0,07				

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União atuou, junto ao INSS, de forma a verificar aspectos da política de pessoal da autarquia e se os planos de governo sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social e do INSS poderiam estar sendo afetados por alguma falha nessa política.

Essa atuação buscou responder às seguintes questões:

- "A quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?";
- "As ações relativas à movimentação e reposição de pessoal têm permitido mitigar os riscos inerentes?";
- "Como o INSS monitora a produtividade dos servidores e de suas unidades?";
- "As unidades do INSS possuem os profissionais especializados necessários para a realização de suas atividades?".

Para auxiliar na resposta dessas perguntas, realizaram-se entrevistas com gestores e servidores das áreas meio e fim do INSS, compararam-se as produtividades das APSs e GEXs entre si, e analisou-se a legislação aplicável à gestão de pessoal da autarquia, em especial quanto ao monitoramento da produtividade dos servidores e quanto à aposentadoria e o abono de permanência e seus efeitos financeiros.

Destacaram-se diversas ferramentas gerenciais, como o Estudo de Lotação Ideal, o sistema de monitoramento conhecido como Sala de Monitoramento e o avançado uso de indicadores de desempenho para a avaliação das unidades do INSS.

Algumas falhas e possibilidades de melhoria, contudo, foram detectadas, em especial quanto ao excesso de servidores em abono de permanência – que podem deixar a autarquia a qualquer momento, trazendo alto risco de descontinuidade do serviço –; à concentração de servidores em atividades não típicas do INSS (área meio); à disparidade entre os patamares de produção das unidades (diferentes graus de eficiência); ao pouco reflexo que a capacidade produtiva efetiva das unidades tem no Estudo de Lotação Ideal; e à falta de indicadores de desempenho especializados em medir a eficiência das unidades da autarquia.

No escopo da primeira questão levantada, ‘a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?’, estudou-se a atual metodologia de movimentação de servidores do INSS, com ênfase no Estudo de Lotação Ideal.

Esse estudo, ou ‘Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social’, foi realizado em junho de 2011, o que resultou na Resolução 175/Press/INSS, de 14 de fevereiro de 2012. O objetivo proposto pela metodologia foi determinar a lotação de servidores necessária em cada APS, de maneira a atender, de forma satisfatória, os cidadãos que procuram os serviços previdenciários e assistenciais a cargo do INSS.

Nesse documento, o INSS identificou a demanda pelos serviços sob sua responsabilidade e determinou os valores mínimos de lotação necessários para cada APS, resultando em informações que puderam orientar a realização de concursos de remoção e a negociação de preenchimento de vagas e realização de concursos públicos, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como se trata de ação inovadora e recente, o TCU analisou as premissas adotadas pela autarquia, os impactos da implantação do estudo e se havia alguma falha em sua idealização ou realização, além de investigar possíveis melhorias no processo construído pela autarquia.

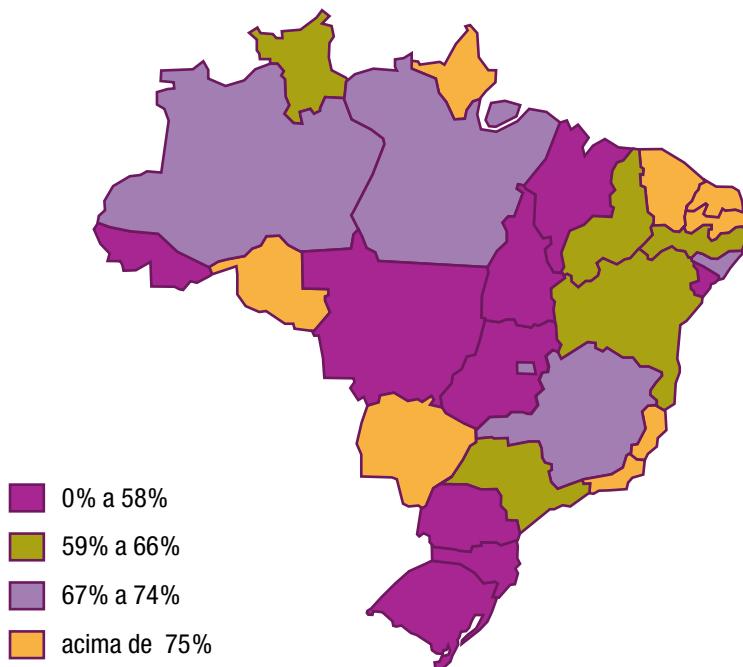
O primeiro ponto a ser aprimorado, detectado pela equipe, foi o escopo escolhido no Estudo de Lotação Ideal. Inicialmente, ele abrange as atividades administrativas das APSs, não cobrindo as atividades realizadas pelos médicos peritos, pelos assistentes sociais e pela equipe de apoio (área meio, composta por unidades das gerências executivas, superintendências regionais e administração central). Já há, entretanto, estudos sobre essas outras atividades em desenvolvimento na autarquia.

A comparação entre os valores identificados como ‘lotação ideal’ e aqueles da lotação efetiva das agências da Previdência Social permite concluir que a lotação atual do INSS é, em termos quantitativos, suficiente para a demanda da autarquia. Porém, os indicadores de desempenho acompanhados pela direção do INSS indicam que a força de trabalho atual não é suficiente para o patamar de demanda e de qualidade de serviço. Essa aparente inconsistência pode derivar de duas situações: parte dos recursos humanos do INSS carece do treinamento ou incentivo necessários para atender o nível de produção exigido ou a quantidade definida pelo estudo não abarca, de maneira precisa, o tempo gasto pelos servidores para a execução de serviços de qualidade.

Das 1.372 APSs do universo da presente auditoria, 41% (567) estavam com mais servidores que a lotação ideal, 23% (315) estavam com a lotação ideal, 35% (476) com menos servidores que a lotação ideal, e 1% (14) não tinham informações de lotação ideal (mas pelas regras do Estudo de Lotação Ideal, a lotação mínima de uma APS nova deveria ser quatro servidores, o que foi atendido em doze dessas quatorze unidades).

O gráfico abaixo indica a situação média das agências da Previdência Social, ilustrando qual percentual das APSs de cada UF possui servidores em quantidade superior ou igual à respectiva lotação ideal. Quanto maior o indicador, mais próximas as APSs da UF estão de suas capacidades produtivas. A pior situação encontrada foi a de Mato Grosso, com indicador de 37,78%, representando que das 45 APSs do estado, 17 estavam com capacidade igual (6 unidades) ou superior (11 unidades) à lotação ideal, enquanto 28 estavam abaixo da lotação (lotação efetiva média de 74% da lotação ideal). Na outra ponta, o Rio de Janeiro possui 85,26% de suas APS com lotação igual (12 unidades) ou superior (69 unidades) à ideal, com apenas 14 APSs operando abaixo de sua capacidade necessária. Em média, essas 69 unidades operam com 68% a mais de servidores que as lotações ideais definidas.

Locação efetiva / locação ideal



Outro ponto estudado, ainda sobre a primeira questão de auditoria, foi a diferença de eficiências entre agências da Previdência Social e entre gerências executivas.

Essa comparação realizou-se com base no método de Análise Envoltória de Dados (DEA), que, em termos gerais, verifica os níveis de produção e de insumo de cada uma das unidades e os compara, classificando as unidades em termos de eficiência relativa.

Cabe destacar que eficiência, neste estudo, define-se como a melhor relação possível entre mais produtos (atendimentos, concessões, perícias e avaliações sociais) com menos insumos (recursos humanos).

A primeira DEA realizada, ou comparação nacional, utilizou os produtos e insumos das atividades administrativas das APSs, classificando essas unidades, independentemente de fatores regionais. Como insumo, considerou-se a quantidade de servidores – excluídos os peritos e assistentes sociais –, e como produtos, a quantidade de minutos totais gastos com atendimentos, com requerimentos de benefícios rurais (tempo médio 75 minutos) e com os demais requerimentos; resultando em uma DEA com um insumo e dois produtos.

Do universo de 1.372 APSs, 23 unidades, de todas as regiões nacionais, foram consideradas como eficientes (eficiência de 1,00).

Faixa de eficiência	Número de APSs	Percentual
1	23	1,7%
0,90 a 0,99	24	1,7%
0,80 a 0,89	27	2,0%
0,70 a 0,79	75	5,5%
0,60 a 0,69	165	12,0%
0,50 a 0,59	295	21,5%
0,40 a 0,49	397	28,9%
0,00 a 0,39	366	26,7%

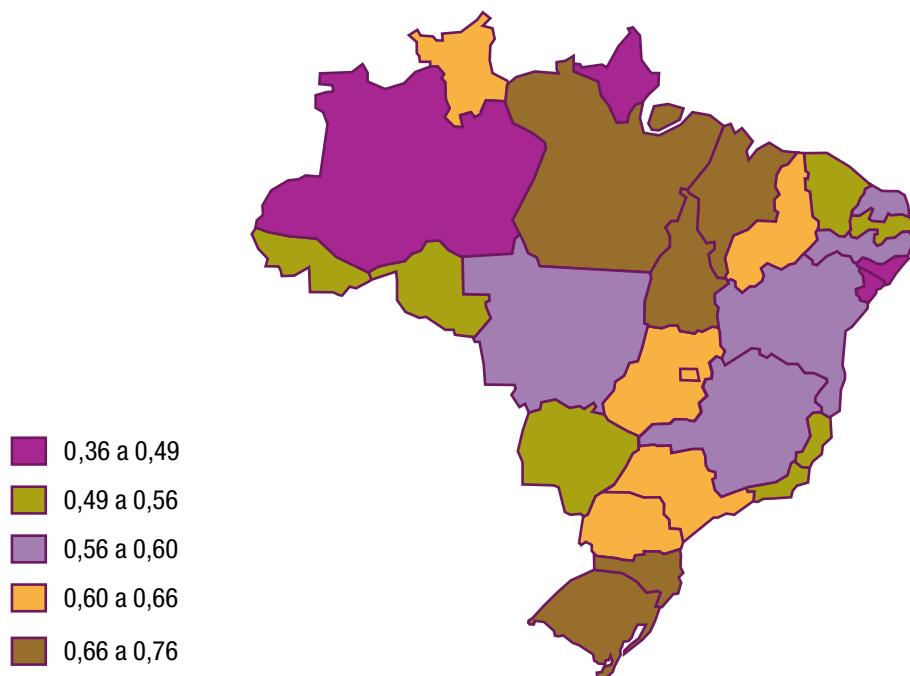
Dessas informações, pode-se concluir, por exemplo, que, se uma unidade com eficiência de 0,60 fosse composta por servidores com o mesmo desempenho daqueles lotados em APSs eficientes (eficiência igual a 1), a produção dela seria atingida com apenas 60% do efetivo atual.

Tais índices de eficiência foram comparados, então, com os indicadores acompanhados das unidades, mas não se verificou correlação estatística entre essas informações, o que leva ao entendimento de que os atuais esforços gerenciais do INSS focam mais o atendimento da demanda (ênfase na eficácia) do que a forma como as unidades gerenciam seus recursos e produtos (ênfase na eficiência).

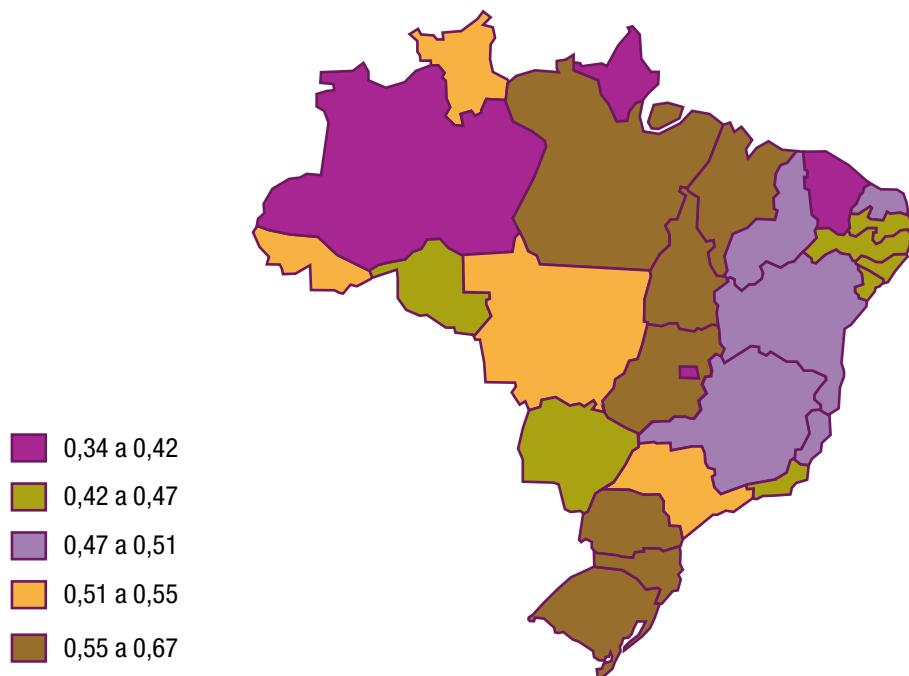
A segunda DEA realizada, chamada de comparação regional, utilizou os mesmo insumos e produtos da comparação nacional, mas permitiu apenas a comparação das APSs com unidades da mesma região, evitando que unidades muito desiguais pudessem ser comparadas entre si.

As tabelas abaixo, que ilustram os resultados das DEA por APS, comparações regional e nacional, distinguem-se pela forma como se deram as comparações relativas de eficiência. Nota-se que há grande semelhança entre os dois resultados, mas há tanto casos em que uma UF obteve maiores indicadores nacionais que regionais, comparativamente – como o Acre, que apresentou eficiência média de 0,55 (faixa laranja) na comparação regional e 0,51 (faixa verde-claro) na nacional –, quanto casos em que a regionalização trouxe números mais favoráveis – como o Distrito Federal, que passou de uma eficiência média regional de 0,62 (faixa verde-claro) para uma eficiência média nacional de 0,41 (faixa vermelha).

Eficiência por APS - Comparação regional



Eficiência por APS - Comparaçāo Nacional

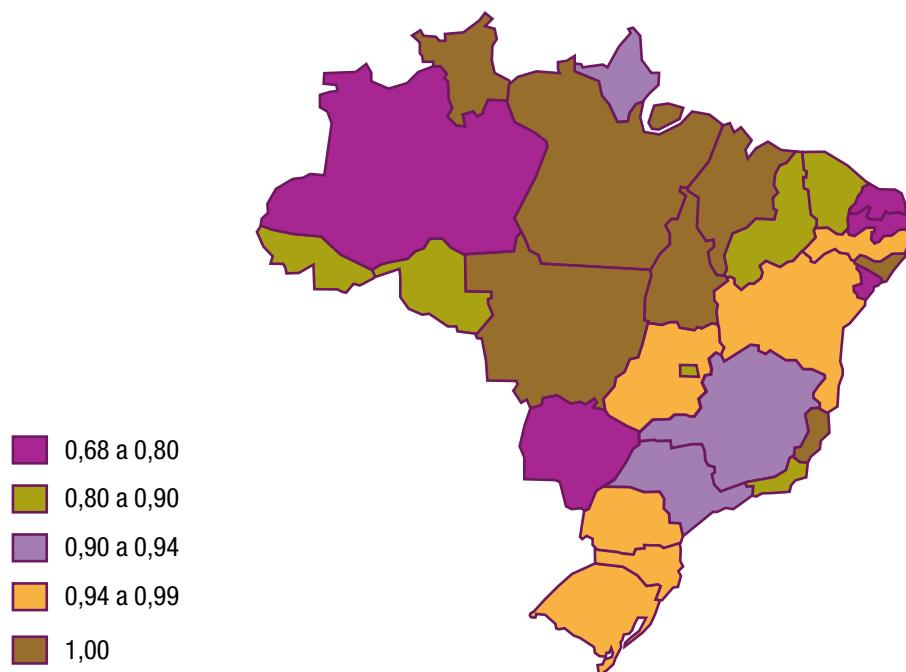


Para uma visão mais ampla, análise similar foi realizada nas gerências executivas do INSS, dividida em duas etapas, que focaram as atividades administrativas e as relacionadas às perícias. A primeira análise agrupa aos insumos e produtos da DEA por APS o insumo de ‘servidores da área meio’, enquanto a segunda não utiliza as informações constantes da DEA por APS, mas sim o quantitativo de médicos, como insumo, e o número de aposentadorias por invalidez, de auxílios-acidente, auxílios-doença (incluindo os classificados como ‘B91’) e os benefícios assistenciais por incapacidade, como produtos.

Na análise administrativa por GEX, cabe um breve destaque ao alto percentual de servidores lotados em áreas meio da autarquia (para os 26.616 servidores lotados na área fim – APSs – há um total de 8.517 servidores lotados na área meio, ou 24% do total)

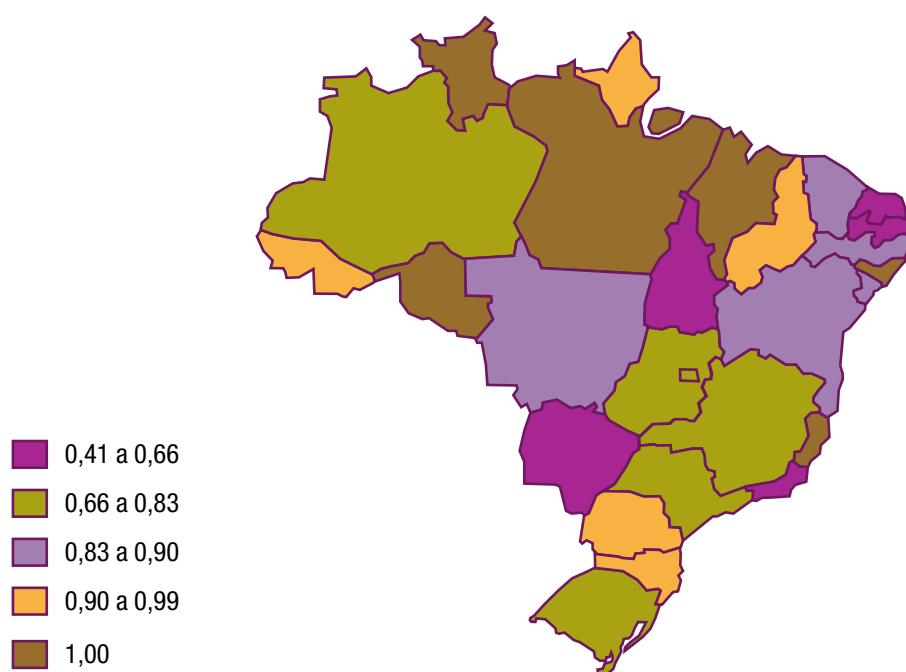
Os resultados obtidos demonstraram que, ao se analisar as atividades administrativas realizadas, grande parte das GEXs foram classificadas como eficientes (trinta das cem gerências consideradas), com os valores mínimos encontrados de 0,69 (índice de Sergipe), frente uma eficiência média de 0,91. Esse valor, ao ser comparado com as eficiências medidas na DEA por APS (77% das eficiências das APSs são menores que o menor valor de eficiência de GEX), denota que a análise agrupada das agências pode ocultar os pontos extremos de cada gerência, dificultando a atuação pontual da autarquia.

Eficiência por GEX - Atividades administrativas



Já a comparação das perícias realizadas por GEX não trouxe resultados tão homogêneos. A média de eficiência observada foi de 0,78, e o menor valor encontrado de 0,39, na Gerência Executiva de Campina Grande (a outra gerência executiva, de João Pessoa, apresentou índice de eficiente de 0,448, o que elevou a média do estado a 0,418 – faixa vermelha). Apenas dezoito unidades foram consideradas como eficientes nesse quesito (faixa verde-escuro).

Eficiência por GEX - Perícia médica



Quando se comparam conjuntamente os resultados, por unidade da federação, alguns estados – Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Pará e Roraima – se destacam por serem eficientes nos dois quesitos, enquanto outros – Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Norte – apresentaram eficiências nas faixas mais baixas. Ressalta-se que no caso das gerências executivas de Vitória e de São Luís, elas foram consideradas eficientes por não haver outra gerência com insumos suficientemente semelhantes de forma a permitir a comparação (o que não ocorreu nas gerências executivas dos demais estados e na outra gerência executiva maranhense, Imperatriz).

Das eficiências das APSs, buscou-se identificar se havia algum fator que explicasse uma tendência a maior ou menor eficiência. Dessa forma, verificou-se que houve significativa divergência entre os níveis de eficiência das APSs que operam sob o turno estendido (Regime Especial de Atendimento por Turnos, implementado pela Resolução INSS/Pres 336 de 22/8/2013, que revogou a Resolução INSS/Pres 177, de 17/2/2012) e as que não operam. Apesar da eficiência global das agências com turno estendido (eficiência média de 0,49) ter sido 4% menor que as eficiências das demais (eficiência média de 0,51), ao se considerar a redução de 25% no quantitativo total de horas disponíveis às APSs, nota-se que a produção média dos servidores que trabalham na jornada reduzida é, em termos de produção por hora, maior que a daqueles que cumprem a jornada tradicional.

Outro fator que influencia a eficiência de uma APS é o percentual de servidores em abono de permanência. As duas variáveis, quando comparadas, indicam haver uma baixa correlação negativa (-0,10) entre as duas, ou seja, quando uma das grandezas aumenta (aumento no percentual de servidores em abono, por exemplo), a outra tende a diminuir (diminuição na eficiência da APS), e vice versa.

Maior relação, no entanto, há entre a eficiência de uma unidade e o excesso de servidores lotados em uma unidade. Identificou-se uma correlação negativa moderada (-0,51) entre a eficiência de uma unidade e a razão da lotação efetiva pela lotação ideal, ou seja, quanto mais servidores excedem a lotação ideal em uma unidade, menor tende a ser a sua eficiência.

O último fator identificado como relacionado na eficiência de uma APS foi a concentração de concessões em pequeno número de servidores. Essa análise buscou comparar a eficiência da APS com o percentual de seus servidores responsáveis pela concessão de pelo menos 80% dos benefícios da unidade. Por exemplo, em uma unidade que tenha esse índice em 30%, com uma lotação de dez servidores, 80% dos benefícios seriam concedidos por apenas três servidores. Dessa forma, percebeu-se que havia moderada correlação positiva (0,30) entre as duas variáveis, ou seja, quanto mais servidores estão envolvidos na concessão de benefícios, maior tende a ser a eficiência da unidade.

Além desses fatores, verificou-se como está a distribuição de servidores entre cidades de grandes centros urbanos e cidades de interior. Constatou-se que, enquanto nas cidades de interior, a lotação efetiva está próxima da lotação ideal (a lotação efetiva é 106% da lotação ideal), há um maior excesso de servidores nas APSs em cidades de grandes centros urbanos (a lotação efetiva é 129% da lotação ideal). Essa diferença de estrutura reflete-se em outras características dos dois grupos, como o percentual de servidores em abono, o percentual de servidores responsáveis por 80% da concessão de benefícios e os indicadores IDT, IMA e TMC, sendo que os números das unidades de interior são, em média, melhores que os daquelas de grandes centros.

Por esses pontos estudados, em relação à primeira questão, ‘a quantidade de servidores, nas diferentes unidades do INSS, é suficiente para atender a demanda?’, verificou-se que o Estudo de Lotação Ideal, pertinente iniciativa do INSS no sentido de tornar objetiva a quantificação de servidores necessários em cada APS, carece de aperfeiçoamentos e precisa ser replicado em outras áreas do INSS, como área meio e perícia médica.

A segunda questão de auditoria levantada, quanto aos riscos associados à lotação do INSS, identificou dois grandes tópicos: o grande percentual de servidores em condições de aposentadoria e a alta concentração de concessões em reduzido número de servidores.

Quanto ao primeiro ponto, em junho de 2013, o INSS possuía em seus quadros de pessoal 38.222 servidores ativos e 1.170 servidores cedidos. Desses 39.392 servidores, 10.106, ou 26% do efetivo, já possuíam condições de aposentadoria e estavam usufruindo do abono de permanência.

Esse massivo contingente de servidores continua em atividade, principalmente, por questões salariais, uma vez que a atual política de remuneração dos servidores inativos reduz o valor da Gratificação da Atividade do Seguro Social (Gdass) para 50%, impactando cerca de 70% da remuneração total. A percepção dos servidores e gestores entrevistados durante os trabalhos de campo é de que esses servidores optariam pela aposentadoria caso o percentual da Gdass incorporado aos proventos fosse aumentado.

Enquanto não há mudanças na legislação remuneratória dos servidores, ou na expectativa de mudança de legislação, grande parte dos servidores que atingem os pré-requisitos para se aposentar não o fazem, continuando na ativa e recebendo o abono de permanência.

O alto percentual de servidores em abono permanência, além de impactar negativamente na produtividade das unidades do INSS, traz riscos de descontinuidade de negócio à autarquia; uma vez que, caso algum evento, como uma decisão judicial ou alteração legal, incentive a saída em massa dos servidores aposentáveis, subitamente se reduziria o quadro de servidores e se perderia o capital intelectual acumulado da autarquia.

Quando se analisam as concessões de benefícios e os servidores responsáveis por elas, identifica-se que 5.868 servidores foram responsáveis por 80% das 1.480.694 concessões realizadas entre junho de 2012 e maio de 2013. Esses servidores são, contudo, 27% dos 21.731 servidores administrativos lotados em APS e 18% dos 32.391 servidores administrativos ativos da autarquia (posição de junho de 2013).

Essa diferença aponta para um pequeno grupo de servidores com o perfil de concessionário, que, se impedidos (por razões de saúde, remoção, exoneração, aposentadoria, etc.), impactarão o desempenho de suas unidades proporcionalmente a sua capacidade produtiva. Além desse risco direto, a concentração excessiva de atividades importantes sob a responsabilidade de poucos servidores pode tornar menos eficaz a execução de atividades de controle interno, como a segregação de funções, o respeito ao grau de alçada e o controle de nível de acesso, resultando, em última análise, em concessões mais suscetíveis a erros e fraudes.

A terceira questão de auditoria, sobre o monitoramento de produtividade dos servidores e unidades, identificou dois tópicos conflitantes. Por um lado, detectou-se que há, hoje, uma sofisticada estrutura de controle de produtividade das unidades finalísticas que permite conhecer dados referentes à análise de benefícios, a prazos de agendamento de atendimento e tempo de espera em tempo real. Por outro, a avaliação de desempenho individual dos

servidores não representa a contribuição individual que eles dão para o alcance da missão e objetivos da autarquia, não sendo um controle ou ferramenta gerencial efetivo. Parte dessa disfunção se dá pelo uso de parâmetros subjetivos na avaliação individual de desempenho.

Quanto à última questão de auditoria levantada, relacionada à suficiência de profissionais especializados, demonstrou-se que o INSS apresenta carência de servidores que desempenhem a atividade primordial da autarquia, qual seja, a análise de requerimentos de benefícios previdenciários. Em relação às demais especialidades, como peritos, assistentes sociais e profissionais da área meio, constatou-se a necessidade de um estudo de ‘lotação ideal’ específico, bem como da definição de metas e da realização de mapeamento de processos de trabalho dessas atividades.

Diante das respostas das quatro questões de auditoria formuladas, o Tribunal recomendou ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que fosse elaborado plano de continuidade de negócios relacionado ao cenário de aposentadorias em massa no INSS; plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria; e estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS.

Ao INSS, recomendou-se a realização de diversas ações que poderiam melhorar a gestão de pessoas da autarquia, como sugestões quanto ao Estudo de Lotação Ideal – abrangendo outras áreas, cargos e atividades –; à política de avaliação de desempenho e de produtividade de servidores e unidades; e às falhas na distribuição de pessoal detectadas.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto nesse Relatório Sistêmico, nota-se que as altas materialidade e relevância da função de Governo Previdência Social, conjugadas aos riscos e gargalos apontados, justificam a preocupação da Corte de Contas com a sustentabilidade dos regimes previdenciários brasileiros e com a atuação do TCU como agente catalisador na evolução do controle e definição das políticas públicas previdenciárias.

Os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União, nos últimos anos, trazem uma visão completa e detalhada dos principais pontos fracos que os sistemas previdenciários públicos, dentre os quais destacou-se a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social da União, e dos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, tema tratado na auditoria que resultou no Acórdão 2.059/2012 – Plenário e discutido no Subcapítulo 3.1 desse Relatório Sistêmico.

Para esse tema, além das orientações específicas decorrentes da auditoria julgada pelo TCU em 2012, julga-se oportuna a atuação do Tribunal no sentido de propor às principais entidades envolvidas na elaboração e operacionalização das políticas públicas de Previdência Social novas formas de tratar os riscos contra a sustentabilidade dos regimes previdenciários apontados, uma vez que no exercício de 2013 os déficits com os regimes de Previdência Social alcançaram R\$ 49,9 bilhões para o RGPS, R\$ 39,9 bilhões para o RPPS dos servidores civis da União, e R\$ 22,8 bilhões com os encargos de militares.

Propõe-se, com esse intuito, que o Tribunal de Contas da União recomende três estudos independentes para reestruturar os sistemas previdenciários citados, mitigando os riscos de médio e longo prazos apontados.

Quanto aos demais temas abordados nesse trabalho, as recomendações e determinações resultantes dos trabalhos conduzidos pelo TCU são suficientes para o eficaz tratamento dos gargalos encontrados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando as fragilidades identificadas no Regime Geral de Previdência Social, em especial quanto: ao desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; às projeções de envelhecimento da população brasileira, que indicam a perda do Bônus Demográfico em até quinze anos; à pouca condicionalidade na concessão de pensões por morte; e à tendência histórica de aumentar a quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação, propomos que o Tribunal de Contas da União recomende:

- À Casa Civil da Presidência da República que defina plano de ação para promover mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, incluindo em suas discussões a participação de outros atores, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Nacional do Seguro Social; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; entidades representantes de empregados; e entidades representantes de empregadores.
- Considerando as fragilidades identificadas nos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, em especial quanto: à inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; ao alto déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; à dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; à dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; às projeções de envelhecimento da população brasileira, que indicam a perda do Bônus Demográfico em até quinze anos; e à pouca condicionalidade na concessão de pensões por morte, propomos que o Tribunal de Contas da União recomende:
- À Casa Civil da Presidência da República que defina plano de ação para promover mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, incluindo em suas discussões a participação de outros atores, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; representantes dos Tribunais de Contas Estaduais; representantes dos estados e municípios.

Considerando as fragilidades identificadas nos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, em especial quanto: à indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); ao equilíbrio operacional das pensões por morte; e ao déficit operacional e atuarial do regime, propomos que o Tribunal de Contas da União recomende:

- À Casa Civil da Presidência da República que defina plano de ação para promover mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, incluindo em suas discussões a participação de outros atores, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Defesa; Câmara dos Deputados; Senado Federal; e Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

Trata-se de Relatório Sistêmico da Função Previdência Social (FISC Previdência Social), elaborado com base em fiscalização na modalidade levantamento realizada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi), de abril a junho deste ano.

2 O objetivo é oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema e a atuação do TCU na área. Apesar do escopo não ser o diagnóstico completo e irrestrito da Previdência Social no Brasil, os trabalhos selecionados e os números apresentados indicam quais as principais preocupações e linhas de atuação escolhidas pelo Tribunal em relação à matéria.

3 Essa iniciativa segue a linha de esforços empreendidos por esta Corte de Contas, no sentido de contribuir com a evolução dos serviços públicos prestados pelo Estado Brasileiro, mediante a realização de análises anuais de caráter sistêmico, buscando identificar as fragilidades existentes e colaborar, de maneira imparcial e qualificada, com a melhoria da Governança no Setor Público.

4 A proposta é a de que os relatórios sistêmicos sejam fonte de conhecimento do que já foi feito e do que está previsto no âmbito das funções de governo fiscalizadas por este Tribunal. Isso possibilitará, ao longo do tempo, um acúmulo gradual e sistemático de informações, que serão utilizadas como referência para o planejamento das futuras ações de controle.

5 Feitas essas considerações, passo a apresentar as principais constatações da Unidade Técnica, seguindo, para tanto, a estrutura de quatro capítulos que compõem o relatório: (i) onde estão sendo aplicados os recursos da previdência; (ii) como está o acompanhamento da previdência; (iii) o que precisa ser resolvido; (iv) o que o TCU constatou em fiscalizações.

I – Onde estão sendo aplicados os recursos da Previdência

6 O primeiro capítulo do relatório traz os números referentes à execução orçamentária da função Previdência Social, a qual abarca os gastos com os três regimes previdenciários existentes – Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS), e Regime de Previdência Complementar (RPC).

7 Os gastos com essa função chegaram, em 2013, ao patamar de R\$ 446 bilhões, ou seja, 47% de toda a despesa empenhada naquele ano. Esse montante só foi inferior aos gastos com a função Encargos Especiais, a qual engloba os serviços da dívida pública. Para se ter uma melhor noção da materialidade envolvida e do impacto orçamentário, a despesa com Previdência Social chegou, no exercício passado, quase ao dobro da soma do total gasto com as funções Saúde, Educação e Assistência Social juntas.

8 Em uma análise do comportamento histórico das despesas com Previdência Social, verifica-se um crescimento contínuo do déficit. Nos últimos cinco anos, a despesa passou de pouco menos de R\$ 291 bilhões, em 2009, para R\$ 446 bilhões, em 2013, um acréscimo médio de 11% ao ano, valor superior à inflação do período – de 6% ao ano – e superior, também, ao crescimento médio do orçamento federal.

9 Observando os dados de cada regime, nota-se que o RGPS é o que possui o maior número de usuários, mais de 27 milhões, excluindo-se os empregados em atividade. O seu resultado previdenciário, que em 2013 alcançou o valor negativo de R\$ 49 bilhões, é oriundo do desequilíbrio das contas referentes à Previdência Rural, cujo déficit aumenta gradualmente em cerca de R\$ 7,35 bilhões ao ano.

10 Já o RPPS, composto por servidores civis e militares, apresentou déficit total de R\$ 62 bilhões no ano anterior, sendo R\$ 40 bilhões referentes aos servidores civis – em parte devido à migração ao Regime Único de mais de 500 mil empregados públicos “celetistas” sem a devida compensação entre regimes; e quase R\$ 23 bilhões relativos à previdência dos servidores militares.

11 Além dos dados apresentados, é fundamental avaliar as perspectivas futuras da Previdência. Segundo informações fornecidas pelo IBGE, a tendência é de que a parcela da população que tem acima de 65 anos de idade, atualmente 7,6% do total, atinja a marca de 10%, em 2022, e de 20%, em 2046, o que certamente levará ao aumento do déficit previdenciário, caso medidas de ajuste no sistema vigente não sejam adotadas em tempo hábil.

12 Adicionalmente, constatou-se que o contingenciamento orçamentário ocorrido em 2013 impactou diretamente programas do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Os cortes ocorreram principalmente em ações de capacitação do corpo técnico, investimentos em tecnologia da informação e gastos ligados à administração desses órgãos. Tais medidas podem ter contribuído para o surgimento ou agravamento de riscos já identificados nessas instituições.

II – Como está o acompanhamento da Previdência

13 Neste capítulo, foi feita análise do cumprimento, pelo Ministério da Previdência Social, dos objetivos e das metas estipuladas no PPA 2012-2015 (Lei 12.593/2012) para a Previdência Social e seus respectivos indicadores. O Programa 2061, objeto específico dessa verificação, possui treze indicadores e três objetivos, além de metas específicas para cada um deles. Os três objetivos definidos são: “0250-Inclusão Previdenciária”; “0251-Qualidade dos Serviços”; e “0252-Sustentabilidade dos Regimes”. O alcance de cada um deles foi verificado nos três regimes previdenciários existentes.

14 Em relação aos objetivos pactuados referentes à inclusão previdenciária, que abarcam tanto o RGPS quanto o RPPS, em 2012, o MPS já havia alcançado 93% da meta estabelecida, que é, em 2015, alcançar com a proteção previdenciária 77% da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos.

15 Já as metas de qualidade dos serviços no âmbito do RGPS referem-se à implantação de novas unidades de atendimento; à redução do tempo médio de concessão de benefícios

e de espera de atendimentos agendados em geral e, especificamente, de perícias; e ao índice de resolutividade. Em termos nacionais, até dezembro de 2013, nenhuma das metas de qualidade havia sido atingida. Já em uma verificação por região, somente a meta “Tempo Médio de Espera por Atendimentos Agendados – TMEA” foi alcançada e apenas nas regiões Nordeste e Sul.

16 Ressalta-se que os indicadores de espera por atendimento medem a demora do INSS em atender o segurado, ou seja, constituem critério objetivo de avaliação de tempestividade, ponto fundamental para assegurar a qualidade do serviço prestado ao cidadão. Aprofundando-se a análise nesses indicadores de espera, considerou-se como desejável a meta nacional de 15 dias estabelecida no PPA, e como grave a demora que ultrapassasse 45 dias (data limite para o primeiro pagamento segundo a Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social – Lei 8.213/91). Há decisões judiciais que, inclusive, obrigam o INSS a realizar o pagamento do benefício, mesmo sem a conclusão da análise devida, caso ela não seja realizada no prazo de 45 dias, o que representa risco de prejuízo ao erário oriundo de pagamentos que não atendam aos requisitos legais.

17 Com base nesses critérios e nos dados de 2013, avaliando-se especificamente o TMEA, apenas dez estados mantiveram-se abaixo ou igual à meta e cinco a ultrapassaram em 10 ou mais dias (Amazonas, Pernambuco, São Paulo, Distrito Federal e Pará). Já em relação ao Tempo Médio de Espera por Atendimento para as Perícias Médicas – TMEA-PM, a situação encontrada foi mais grave. Apenas quatro estados cumpriram a meta nacional (Acre, Roraima, Rio Grande do Norte e Amapá), enquanto seis atingiram a classificação de demora grave, ou seja, superior a 45 dias (Pernambuco, Sergipe, Amazonas, Piauí, Alagoas e Maranhão).

18 Quanto à sustentabilidade, no RGPS, a meta é reduzir as necessidades de financiamento em relação ao PIB, ou seja, melhorar o resultado da equação: [receitas correntes do INSS + receitas de recuperação de créditos previdenciários – despesas com pagamentos de benefícios previdenciários e precatórios]. O resultado, na verdade, tem sido um aumento da necessidade de financiamento na ordem de 0,10 pontos percentuais ao ano em relação ao PIB.

19 Já, no RPPS, a análise da sustentabilidade foi dividida em metas específicas para a União e para os estados e municípios, envolvendo equilíbrio atuarial e taxa de resultado operacional apurados por esfera. No âmbito da União, o equilíbrio atuarial do RPPS ficou dentro dos limites esperados, que, ressalte-se, não eram positivos. O resultado operacional também não ficou muito distante do previsto, com um déficit de R\$ 39,9 bilhões, ou seja, 0,84% do PIB (a meta do PPA é 0,80%).

20 O equilíbrio atuarial do RPPS nos estados e no DF, que, assim como o RPPS dos municípios, apesar de não se compor de recursos federais, também é supervisionado pelo Ministério da Previdência Social, começou a ser calculado somente em 2011, e demonstrou uma piora gradual ao longo dos últimos anos. A despeito do aumento dos recursos garantidores, o ritmo de crescimento das provisões matemáticas equivalentes é ainda maior, o que aumenta o déficit anualmente. Um quadro muito semelhante é encontrado nos municípios.

21 Ressalta-se que o equilíbrio atuarial é um indicador muito relevante, pois constitui uma projeção do comportamento de receitas e despesas trazidas a valor presente, ou seja, é um dado fundamental para avaliação futura do quadro previdenciário brasileiro. Nesse ponto, os resultados das três esferas federativas se distanciam, os estados e o DF acumularam, até dezembro 2013, um passivo de 48,82% do PIB, que chega quase ao dobro do apurado para a União (26,25% do PIB). Os municípios, por sua vez, tiveram um passivo atuarial no patamar de 9,19% do PIB.

22 No que tange ao resultado operacional do RPPS de estados e DF, os valores se aproximam do apurado para a União, enquanto os municípios têm resultados positivos durante todo o quinquênio analisado. No entanto, a Unidade Técnica faz uma importante ressalva “Ressalta-se, porém, que houve piora nos indicadores dos dois grupos no ano de 2013: enquanto os estados e DF ultrapassaram a barreira de 1% negativo, meta do PPA corrente (reflexo do aumento de receitas totais de 16% frente 28% de acréscimo nas despesas); os municípios reduziram seu resultado operacional a quase metade da média histórica de 2009 a 2012 (houve redução de 4% nas receitas totais e aumento de 31% nas despesas totais), afastando-se da meta de superávit de 0,40% do PIB.”.

23 Não obstantes tais resultados, houve crescimento dos ativos totais aplicados aos fundos próprios municipais, estaduais e distrital. Em 2009, eles representavam 1,35% do PIB nacional, já em 2013 chegaram ao patamar de 3,60%, número mais próximo da meta de 5% estabelecida para os ativos totais desses fundos.

24 No âmbito do Regime de Previdência Complementar, sob a supervisão da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), foram estabelecidas metas para os objetivos de inclusão previdenciária (taxa de crescimento dos participantes) e de sustentabilidade dos regimes (índice de cobertura, índice de solvência e taxa de ativos totais em relação ao PIB).

25 A taxa de crescimento dos participantes das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) evidencia um crescimento contínuo, cuja taxa vem caindo anualmente, com exceção ao ano de 2009 em que houve, efetivamente, decréscimo. No último quinquênio, excluindo-se o ano corrente cuja taxa ainda não foi apurada, o crescimento acumulado foi de 12,33%.

26 Os indicadores de sustentabilidade dos regimes apontam pequenas oscilações no índice de cobertura da Previdência Complementar, com leve melhora em 2013; uma constante queda anual no índice de solvência; e uma oscilação mais indefinida, ano a ano, na taxa de ativos totais das EFPCs.

27 O TCU já analisa os indicadores aqui debatidos em dois outros processos, a prestação de contas anual do INSS – exercício 2012 (TC 022.579/2013-3, ainda pendente de julgamento), e levantamento já finalizado que teve como escopo específico esses indicadores (TC 033.549/2013-3). Este trabalho revelou algumas falhas de metodologia e gerou uma série de propostas que foram encaminhadas ao MPS, este ano, com a finalidade de auxiliar na elaboração de novos indicadores para o programa Previdência Social e no ajuste dos já existentes.

III – O que precisa ser resolvido

28 O terceiro capítulo trata dos temas mais sensíveis que devem ser continuamente acompanhados pelo TCU, seja em decorrência de sua materialidade, alto risco envolvido ou relevância da matéria para o Tribunal, o governo federal e a sociedade.

29 Com fundamento nesses critérios, selecionaram-se quatro temas: sustentabilidade dos regimes previdenciários; necessidade de criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); revisão de benefícios do RGPS; e recuperação de créditos.

30 No que tange à sustentabilidade dos regimes, além do que já foi pontuado neste voto, é importante frisar que esta Corte de Contas, em seu Acórdão 2.059/2012 – Plenário, identificou as principais causas do déficit crescente no RGPS. Dentre elas, destacam-se a insuficiência de fontes de arrecadação; o modelo de arrecadação por sub-rogação; a forma de estruturação do benefício rural e o aumento real no valor do salário mínimo. Além desses fatores, deve ser considerado o impacto das mudanças demográficas; das evasões fiscais; do alto estoque da dívida previdenciária; e de renúncias de receitas previdenciárias, pontos já abordados nas Contas de Governo do exercício 2012.

31 Outro fator impactante nas contas dessa função de governo é a alteração legislativa na área previdenciária. Em 2013, houve a regulamentação da aposentadoria especial do deficiente físico (Lei Complementar 142/2013); a inclusão na categoria de segurado especial de pessoas protegidas pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e a ampliação da duração, para 120 dias, do salário-maternidade de homens e mulheres adotantes, com extensão do benefício ao cônjuge segurado no caso de morte do beneficiário.

32 No âmbito do RPPS dos servidores civis, foi instituído o regime de previdência complementar dos servidores federais, com autorização para a criação de três Entidades Fechadas de Previdência Complementar, e de Fundações de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp) nos três poderes, como tentativa de solução para o déficit do RPPS. No entanto, a adesão ainda é baixa, até o fim de 2013 havia apenas 2.333 participantes.

33 Já a previdência dos militares, por sua vez, teve aumento nominal no déficit na ordem de 6,9% entre os anos de 2011 e 2012 e entre 2013 e 2013. Isso decorre, entre outros motivos, da ausência de previsão legal para a contribuição patronal e do fato dos militares contribuírem apenas para pensões previdenciárias e não para aposentadorias. Além disso, o TCU já constatou que não existe projeção atuarial das despesas futuras com a previdência dos militares, pois, o Ministério da Defesa considera o pagamento dos militares inativos como encargos da União e não como aposentadorias. Por isso, esta Corte de Contas determinou àquele órgão que realize a inclusão dessas projeções tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, quanto no Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

34 Ainda sobre o RPPS da União, importa relembrar que o Tribunal, ao emitir o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício de 2013, apontou possível superavaliação na ordem de R\$ 2 trilhões no Patrimônio Líquido da União, decorrente de

passivos ocultos relacionados a déficits atuariais, entre eles consta, no subcapítulo 5.3, a não contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS dos servidores civis.

35 Diante da importância dos achados referentes à sustentabilidade dos regimes previdenciários e do alto risco e materialidade envolvidos, permanece patente a necessidade de acompanhamento do tema pelo TCU, seja por meio de novas fiscalizações ou pelo monitoramento das já realizadas, uma vez que ainda não foram adotadas, pelos órgãos competentes, medidas capazes de mitigar os riscos mapeados ou mesmo de reduzir sensivelmente os crescentes prejuízos financeiros apurados.

36 A respeito do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, criado pela LRF, em seu artigo 68, o Tribunal vem acompanhando os passos necessários para sua efetiva implementação, seja por meio das Contas de Governo ou por processos específicos relacionados a essa matéria. Segundo cronograma disponibilizado nas Contas de Governo do exercício de 2012, restava pendente apenas a criação de uma estrutura organizacional própria para o Fundo, por parte do INSS. Dessa forma, faz-se necessário prosseguir com o acompanhamento da matéria até sua efetivação e, posteriormente, analisar o impacto da medida e sua operacionalização.

37 A necessidade de revisão, pelo INSS, de benefícios com indícios de fraude ou erros cadastrais tem sido alvo de determinações por este Tribunal em diversos processos julgados ao longo dos últimos anos, como os relativos às auditorias sobre: benefícios rurais (Acórdão 715/2012 – Plenário); pensões por morte (Acórdão 666/2013 – Plenário); aposentadorias por idade e por tempo de serviço (Acórdão 1.857/2014 – Plenário); e Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi (Acórdão 2.812/2009). Todas as decisões mencionadas já são, ou serão, objeto de monitoramento, dada a relevância e materialidade dos achados.

38 Para possibilitar uma fiscalização mais efetiva sobre a concessão dos benefícios previdenciários, o TCU tem realizado auditorias em grandes bancos de dados e, para isso, tem utilizado novas técnicas no campo da Tecnologia da Informação, como o “Big Data”, por exemplo, que se revelou muito útil na detecção e no tratamento de possíveis fraudes. Tais soluções são imprescindíveis, uma vez que, atualmente, o INSS trabalha com bases de dados contendo mais de 30 milhões de registros mensais, entre benefícios previdenciários e assistenciais.

39 No que se refere à recuperação de créditos previdenciários judiciais, analisando-se os valores dos processos em estoque, verifica-se que, nos últimos cinco anos, houve um aumento nas quantidades e nos valores dos créditos previdenciários, e uma redução nos valores médios. Isso ocorre porque o aumento na quantidade de processos é maior do que o acréscimo nos valores de cada crédito. Tendo como parâmetro dados de 2013, a SecexPrevi faz a seguinte observação: “Em termos de valores médios, 85% (1.650.628) dos processos judiciais ativos não ultrapassam, individualmente, R\$ 100 mil, totalizando 10% do crédito total. Por outro lado, 4% (87.516 processos) acumulam 74% do total de créditos, cada um representando mais de R\$ 500 mil em créditos previdenciários.”.

40 Quanto aos processos considerados de difícil reparação, um total de 76.016 em 31/12/2013, o maior percentual (54%) está na região Sudeste, contudo, o percentual do valor desse estoque (47%) não é tão alto quanto o das demais regiões, a exemplo da região

Norte que possui apenas 7% do total de créditos de difícil recuperação, porém representam 10% do valor total nacional.

41 O TCU tem acompanhado, por meio do TC 032.629/2011-7, a implantação do Programa de Unificação do Crédito Previdenciário e Fazendário no Sistema Integrado de Informações Econômico-Fiscais pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). A proposta é reestruturar a administração das contribuições previdenciárias, de forma a eliminar fragilidades que poderiam resultar na perda de arrecadação em virtude de prescrição, erros ou mesmo fraudes. Também é objeto desse processo o questionamento sobre 4.268 processos de créditos, que representavam R\$ 3,6 bilhões, em 6 de agosto do ano corrente, originados por autos de infração que ainda não foram encaminhados para a Dívida Ativa da União. Tais riscos já haviam sido detectados pelo Tribunal em trabalho anterior, o qual cientificou o órgão responsável e passou a acompanhar mais de perto a implementação do programa.

42 Como visto, alguns dos problemas apontados neste capítulo ainda não foram solucionados e, portanto, necessitam de um acompanhamento contínuo, como é o caso especialmente da sustentabilidade fiscal dos regimes de previdência.

IV – O que o TCU constatou em fiscalizações

43 Neste capítulo, a unidade técnica discorre sobre os principais achados do Tribunal em fiscalizações julgadas em 2014 referentes à função previdência social. O destaque é dado para a auditoria de natureza operacional que analisou a política de alocação de pessoal adotada pelo INSS, sob o aspecto da suficiência de lotação nos diversos postos de atendimento à população. Esse trabalho, de minha relatoria, foi parte da iniciativa do TCU em fiscalizar a governança de pessoal de seus jurisdicionados.

44 Inicialmente, mapeou-se a estrutura do INSS, que contava, à época, com 26.636 servidores lotados na área fim, dentre esse total 4.724 médicos peritos, distribuídos em todo território nacional, em 1.500 agências da Previdência Social (APS), subordinadas a 106 gerências executivas (GEX), além de unidades da área meio, nas quais havia 8.517 servidores. Esse corpo técnico operacionaliza a concessão de mais de cinco milhões de benefícios a cada ano, e ainda é responsável pela manutenção de mais de trinta milhões de benefícios ativos.

45 O INSS, conforme dados de 2013, possui, em média, 0,7 agência da Previdência Social para cada 100 mil habitantes. O menor índice é encontrado no Pará (0,5) e o maior, em Mato Grosso do Sul (1,43). Em termos de servidores ativos, há 0,13 servidor a cada mil habitantes, com a maior concentração em Santa Catarina (0,19) e a menor também no Pará (0,07).

46 De posse desse cenário, o Tribunal procurou verificar se aspectos relacionados à política de pessoal da autarquia estariam afetando a sua atuação na consecução dos planos de governo sob a sua responsabilidade e do Ministério da Previdência Social.

47 Por meio desse trabalho, foi possível verificar algumas falhas e oportunidades de melhorias como número excessivo de servidores em abono permanência; concentração de mão de obra em atividades não típicas do INSS; disparidade entre a produção de diferentes

unidades e ausência de indicadores de desempenho específicos para medir a eficiência da autarquia e suas unidades.

48 Um dos principais documentos analisados pela equipe de fiscalização foi o “Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social”, no qual o INSS procurou identificar a demanda por seus serviços e a lotação necessária para atendê-la. Esse estudo serviria de base para concursos de remoção e preenchimento de novas vagas oriundas de concurso público futuro. Tal iniciativa mostra uma preocupação do órgão com o aperfeiçoamento de sua política de pessoal.

49 Os resultados desse estudo apontaram que, no geral, o quantitativo atual de servidores é suficiente para atender a demanda da autarquia em termos quantitativos. Do total de APSs, concluiu-se que 41% estão com lotação acima do ideal, 23% estão com lotação ideal e apenas 35% estariam com lotação abaixo da ideal (em 1% das agências não foi possível aferir a lotação ideal). Contudo, essa aproximação entre as quantidades de servidores existentes e à considerada ideal não repercute nos indicadores de desempenho acompanhados pela direção do INSS.

50 Ao analisar o mencionado documento, o TCU apontou a necessidade de alguns aprimoramentos, como a inclusão, na confecção do estudo, da atividade fim realizada por médicos peritos, assistentes sociais e a respectiva equipe de apoio. Além da ausência de um estudo de lotação ideal específico para peritos, assistentes sociais e profissionais da área meio, constatou-se a necessidade de definição de metas e da realização de um mapeamento de processos de trabalho envolvidos nessas atividades. O órgão, no entanto, informou que já está em desenvolvimento novo estudo abrangendo esse escopo, o que será oportunamente acompanhado pelo Tribunal.

51 Outro ponto verificado foi a comparação entre os níveis de eficiência, entendida como a melhor relação possível entre produtos (concessões, perícias, atendimentos e avaliações sociais) e insumos (pessoal), das diversas APSs e GEXs. A metodologia utilizada foi a Data Envelopment Analysis (DEA), que verifica os níveis de produção e insumo de cada unidade e os compara, possibilitando uma classificação. Essa técnica define a eficiência relativa de uma unidade, comparando unidades semelhantes e respeitando as diferenças entre cada uma delas. Ressalta-se que para esse fim analisou-se apenas a atividade fim, excluindo-se as atividades-meio e periciais.

52 Das 1.372 APSs existentes, apenas 23 foram consideradas eficientes, ou seja 1,7% do total. Realizou-se, então, nova comparação, porém regional, na tentativa de evitar comparações entre unidades muito desiguais. Os resultados foram muito semelhantes, com algumas alterações de classificação decorrentes da mudança do parâmetro de comparação.

53 A DEA também foi aplicada às GEXs e, nelas, em relação às atividades administrativas, os resultados foram mais positivos, de 100 gerências consideradas, 30 foram classificadas como eficientes. As 7 mais eficientes foram Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Roraima e Tocantins. Por outro lado, as menos eficientes foram Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Paraíba e Sergipe.

54 Porém, aplicando-se a DEA para medir a eficiência por estado das atividades médico-periciais em cada GEX, apenas 18 foram consideradas eficientes. Esse resultado aponta no

sentido de que há uma maior oportunidade de melhoria na eficiência da área médica, comparativamente à área administrativa. As GEXs mais eficientes quanto às atividades médico-periciais foram: Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima. E entre as menos eficientes ficaram: Rio Grande do Norte, Tocantins, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Paraíba.

55 Adicionalmente, verificou-se, com base no “Estudo de Lotação Ideal de Servidores nas Agências da Previdência Social”, como está distribuída a força de trabalho do INSS entre centros urbanos e cidades do interior. Constatou-se que, no interior, a lotação efetiva está mais próxima da ideal (106% da ideal), já nos centros urbanos, há um excesso de servidores em relação ao patamar ideal definido pela própria autarquia (129% da lotação ideal).

56 Essa aparente abundância de servidores, no entanto, mascara um alto risco de descontinuidade, pois há um grande percentual de servidores em condições de se aposentar (26% do efetivo total já recebiam abono permanência em junho de 2013). Esse quadro é proveniente da política remuneratória do órgão, na qual o servidor, ao passar para a inatividade, tem o valor da Gratificação da Atividade do Seguro Social reduzida para 50%, o que tem alto impacto sobre o total de sua remuneração.

57 Caso haja uma mudança legislativa nessa estrutura remuneratória, há que se avaliar com muito critério os impactos imediatos da medida para se evitar a saída em massa de grande número de servidores, o que prejudicaria sobremaneira o andamento dos trabalhos do INSS, comprometendo o atendimento ao cidadão.

58 Além desse fator, importa destacar que foi verificada a concentração da atividade de concessão de benefícios em um número reduzido de servidores. A unidade técnica apurou que 27% dos servidores lotados em agências são responsáveis por mais de 80% das concessões realizadas pelo INSS. Esse foi um dos motivos apontados para a baixa eficiência das APSs, pois quanto maior a concentração de concessão em poucos servidores, menor foi a eficiência identificada na agência.

59 Essa concentração também gera risco de continuidade dos trabalhos, uma vez que impedimentos diversos ocorridos nesse pequeno grupo tendem a comprometer diretamente o número de concessões realizadas, reduzindo a capacidade produtiva de suas unidades. Além disso, como há poucas pessoas envolvidas na atividade, pode haver comprometimento da segregação de funções, o que enseja maior risco de erro ou fraude.

60 Outras correlações também foram analisadas. Percebeu-se que a redução de jornada implementada pelo turno estendido trouxe uma redução à eficiência, porém em menor proporção que o esperado. Outros fatores que se correlacionam da mesma maneira são o percentual de servidores em abono e a razão de lotação efetiva e lotação ideal, ou seja, quanto mais servidores em abono ou quanto mais servidores estão lotados em uma agência, além da lotação ideal, menores tendem a ser suas eficiências. Por outro lado, quanto mais servidores participam da concessão de benefícios, mais eficiente tende a ser a APS.

61 Após essas verificações, o TCU fez uma série de recomendações ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de auxiliar na gestão de continuidade do negócio e na governança de pessoal.

V – Conclusão

62 Considero que o presente levantamento atingiu os objetivos previstos de fornecer um diagnóstico ampliado da função Previdência Social, identificar áreas e temas que necessitam de acompanhamento contínuo, bem como produzir insumos para subsidiar futuras fiscalizações.

63 O trabalho realizado traz contribuições fundamentais para o aprimoramento da gestão desta função de governo. O quadro aqui apresentado mostra que ainda há muitos riscos a serem mitigados e muitas oportunidades de melhoria no que tange, principalmente, à sustentabilidade dos regimes.

64 Tendo em vista a materialidade envolvida e a relevância do tema, entende-se que o TCU pode atuar como agente catalisador na evolução do controle e na definição das políticas públicas previdenciárias. Para tanto, é oportuno que se recomende aos órgãos competentes a confecção de planos de ação para subsidiar uma reestruturação dos sistemas previdenciários existentes, de maneira a garantir sua sustentabilidade de médio e longo prazo.

65 Ressalto que, como os demais assuntos aqui abordados já foram objeto de processos específicos, no âmbito dos quais foram feitas as deliberações pertinentes, entendo que, neste momento, não há necessidade de propor medidas adicionais.

66 Diante do exposto, manifesto-me no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2014.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 3414/2014
TCU – PLENÁRIO

- 1 Processo nº TC 010.651/2014-4.
- 2 Grupo I – Classe V – Relatório de Levantamento.
- 3 Interessados/Responsáveis:
 - 3.1 Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei nº 8.443/1992)
 - 3.2 Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei nº 8.443/1992).
- 4 Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
- 5 Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 6 Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7 Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrev).
- 8 Advogado constituído nos autos: não há.
- 9 Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento contendo Relatório Sistêmico da Função Previdência Social (FISC Previdência Social) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema e a atuação do TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 12 meses, visando à promoção de mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, e em parceria com outros atores envolvidos, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Nacional do Seguro Social; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; entidades representantes de empregados; e entidades representantes de empregadores;

9.1.1 apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas no Regime Geral de Previdência Social, em especial quanto: ao desequilíbrio no financiamento das

aposentadorias da clientela rural; às projeções de envelhecimento da população brasileira; aos parâmetros de concessão de pensões por morte; e à quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação;

9.1.2 apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, em especial quanto: à inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; ao déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; à dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; à dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; às projeções de envelhecimento da população brasileira; e aos parâmetros de concessão de pensões por morte;

9.1.3 apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, em especial quanto: à indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); ao equilíbrio operacional das pensões por morte; e ao déficit operacional e atuarial do regime;

9.2 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

9.2.1 adote as medidas necessárias para a realização, com a maior brevidade possível, de auditoria coordenada com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios para avaliar os regimes próprios de previdência dos referidos Entes em questões afetas aos seus controles administrativos e operacionais, entre outros;

9.2.2 adote as medidas administrativas necessárias à promoção de Audiência Pública para debater o tema, submetendo a sua organização ao Relator;

9.3 encaminhar, para ciência, cópia desta deliberação, acompanhada das peças que a fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), às Comissões Temáticas de ambas as Casas do Congresso Nacional afetas à área da Previdência, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Públiso (CNMP);

9.4 encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

10 Ata n° 48/2014 – Plenário.

11 Data da Sessão: 3/12/2014 – Ordinária.

12 Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3414-48/14-P.

13 Especificação do quorum:

13.1 Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2 Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3 Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Responsabilidade pelo Conteúdo

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência

Secretaria de Comunicação

Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo II Sala 409

70.042-900 Brasília - DF

Tel.: (61) 3316 5437

cosocial@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br