

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

GUSTAVO BORSA ANTONELLO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**

Porto Alegre

2016

GUSTAVO BORSA ANTONELLO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, Modalidade Profissional, Área de Concentração Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Schmidt

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Antonello, Gustavo Borsa
Regime próprio de previdência social do estado do
Rio Grande do Sul: equilíbrio financeiro e atuarial
/ Gustavo Borsa Antonello. -- 2016.
65 f.

Orientador: Paulo Schimidt.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2016.

1. Regime próprio de previdência. 2. Equilíbrio
financeiro e atuarial. 3. Modelos de financiamento.
I. Schimidt, Paulo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GUSTAVO BORSA ANTONELLO

**Regime próprio de previdência social do estado do Rio Grande do Sul:
equilíbrio financeiro e atuarial**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia, Modalidade Profissional, Área de Concentração Controladoria.

Aprovada em: Porto Alegre, 10 de agosto de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Schmidt – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Ariel Behr
UFRGS

Prof. Dr. José Luiz dos Santos
UNIFIN

Prof. Dr. Paulo Roberto Pinheiro
UNIFIN

RESUMO

O debate acerca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência social é tema relevante e de alta indagação no momento atual da economia brasileira, e em particular, na gaúcha. Os diferentes regimes de previdência social adotados no Brasil e seus modelos de financiamento devem estar intimamente ligados ao equilíbrio financeiro e atuarial, adequados a soluções que permitam o atingimento de seus fins precípuos, voltados à garantia do pagamento de benefícios a seus segurados, sem que, no entanto, esse proceder gere prejuízos nas contas públicas e outros aportes estatais. No âmbito do Rio Grande do Sul, as fórmulas encontradas ao longo de décadas objetivando a solidez do regimes previdenciários aqui adotados, não discrepam daquelas adotadas em âmbito nacional e resumem-se basicamente a três pontos: sucessivas alterações legislativas com a mudança do modelo de financiamento da repartição simples para o da capitalização; a majoração paulatina das alíquotas que se constituem na principal fonte de receita do sistema; e a instituição do regime de previdência complementar. A (in)adequação de medidas adotadas no regime próprio de previdência gaúcho voltadas à busca do equilíbrio financeiro e atuarial foi a resposta encontrada ao que se propôs analisar na presente dissertação.

Palavras-chave: Regime próprio de previdência. Equilíbrio financeiro e atuarial. Modelos de financiamento.

ABSTRACT

The debate about the financial and actuarial balance of social security regimes is an important and highly discussed subject at the current moment of the Brazilian economy, and particularly in Rio Grande do Sul. The different types of social security systems adopted in Brazil as well as their funding models must be closely linked to the financial and actuarial balance, being appropriate to solutions that enable the achievement of their main purposes, aimed at ensuring the payment of benefits to its policyholders, however, in a manner that this proceeding doesn't generate any losses in the public accounts as well as at any other state contributions. In the scope of Rio Grande do Sul, the formulas found along decades aiming the trustworthiness of the social security schemes adopted here, do not disagree from those adopted at the national level and thus can be summarized basically into three points: successive legislative alterations with the changing of the funding model from the simple sharing model to the capitalization one; the gradual increase in rates that are the main source of system revenues; and the institution of the complementary pension regime. The (in) adequacy of measures taken in the Rio Grande do Sul own Special Security Regime that aimed the pursuit of financial and actuarial balance was found as the answer for what this dissertation proposed to analyse.

Keywords: Special pension regime. Actuarial and financial balance. Funding models.

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 6 |
| 2 | MÉTODO DE PESQUISA | 8 |
| 3 | REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 9 |
| 3.1 | Base normativa | 9 |
| 3.2 | Regime Geral de Previdência Social (RGPS) | 13 |
| 3.3 | Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) | 16 |
| 3.4 | Regime de Previdência Complementar (RPC)..... | 19 |
| 4 | MODELOS DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL | 26 |
| 4.1 | Repartição simples..... | 27 |
| 4.2 | Capitalização..... | 30 |
| 4.3 | Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial | 32 |
| 5 | REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | 39 |
| 5.1 | Modelos de Financiamento..... | 41 |
| 5.2 | Aumento da fonte de custeio (majoração das alíquotas no tempo)..... | 45 |
| 5.3 | Cenário atual (equilíbrio financeiro e atuarial?)..... | 45 |
| 6 | CONCLUSÃO..... | 50 |
| | REFERÊNCIAS | 54 |
| | ANEXO A – JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 189/2011 | 60 |
| | ANEXO B – JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 303/2015..... | 63 |

1 INTRODUÇÃO

O estudo do equilíbrio das contas da previdência social, especialmente o que diz respeito aos servidores públicos e seus dependentes, é tema recorrente nos mais variados segmentos das ciências econômica, atuarial, contábil e jurídica considerada o impacto que as receitas e as despesas relativas à previdência – e a seguridade, de modo geral, na qual esta se insere - geram no orçamento de cada um dos entes estatais da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e por consequência, na vida econômica do país, assim como a repercussão na esfera dos direitos dos envolvidos na relações jurídicas previdenciárias.

Não raro, quando se põe em debate a redução das despesas governamentais, voltam-se os olhos dos agentes políticos e dos segmentos da atividade econômica para o tema previdenciário, apontando-o como um dos maiores responsáveis pelo desequilíbrio gerador de *déficit* nas contas públicas, que traz por consequência reflexos negativos na economia como um todo.

A fórmula encontrada para atacar o intitulado *déficit* previdenciário, em regra e ao longo dos tempos e governos que se sucedem, traduz-se na alteração das regras constitucionais e infraconstitucionais que dispõem sobre o tema, solução que se, de um lado, gera resultados práticos e orçamentários aparente e momentaneamente satisfatórios, de outro, instaura a insegurança jurídica entre todos os envolvidos e atinge direitos dos trabalhadores em geral, além de, no mais das vezes, não atingir os objetivos pretendidos em longo prazo.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul essa realidade não é diversa, considerando-se as alterações legislativas havidas nas últimas décadas objetivando o acertamento das contas previdenciárias.

Na busca desse acerto de contas, os regimes de previdência devem observar o chamado equilíbrio financeiro e atuarial que se traduz, grosso modo, no ajuste das contas a curto, médio e longo prazo, no que se refere ao montante de receitas e despesas que financiam o sistema previdenciário.

Indaga-se, nesse estudo então, o regime próprio de previdência e seus modelos de financiamento, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, observa o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial?

O objetivo geral será o de determinar se a forma como moldada a previdência dos servidores do Rio Grande do Sul apresenta solidez, não geradora de *déficit*,

permitindo o atingimento de seus verdadeiros fins e, em última análise, atinge o equilíbrio financeiro e atuarial. Os objetivos específicos serão: apresentar os regimes de previdência social adotados no Brasil; - descrever os principais modelos de financiamento previdenciários; - descrever o modelo adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul e sua conformação sob a ótica do equilíbrio financeiro e atuarial.

Inicialmente, haverá a descrição dos regimes de previdência social adotados no Brasil (regime geral, regimes próprios de previdência e regime de previdência complementar), alinhando suas principais características, âmbitos de abrangência e virtudes e inconsistências, sem prejuízo de análise comparativa em determinados aspectos de cada um.

Logo a seguir, o estudo esmiuçar os modelos de financiamento da repartição simples e da capitalização, conforme sua adoção pelos diferentes regimes previdenciários.

Adiante, a dissertação avançará na temática do equilíbrio financeiro e atuarial, princípio informador da previdência por força do que estabelece o texto constitucional.

Em sequência, a discussão do tema adentra na previdência gaúcha, em especial, do regime próprio instituído no âmbito estadual. Traçar-se-á breve histórico da previdência rio-grandense, elencar-se-ão os modelos de financiamento e as alternativas buscadas no incremento do aumento das receitas previdenciárias para, finalmente, chegar-se à quadra atual e as recentes (porque implementadas durante a elaboração do estudo) e estruturais alterações do sistema previdenciário gaúcho, com a instituição do regime de previdência complementar e sua conformação com o já existente regime próprio de previdência.

Em linhas gerais, a partir do conhecimento do regramento aplicável e dos regimes e modelos de financiamento da previdência, bem como do equilíbrio financeiro e atuarial, apresenta-se a realidade atual da previdência dos servidores públicos civis estaduais detentores de cargos de provimento efetivo no Rio Grande do Sul.

Ao final, procurar-se-á apontar a adequação das escolhas políticas adotadas, e sua suficiência para as atuais e futuras gerações.

2 MÉTODO DE PESQUISA

O presente trabalho acadêmico constitui-se em uma dissertação e o estudo é preponderantemente bibliográfico, pois terá o intuito de trazer visões de doutrina abalizada acerca do tema proposto.

A dissertação buscará identificar, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre o objeto da pesquisa. A esse respeito, Gil (1989, p. 48) entende que:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas.

Na mesma linha, afirma Lakatos (2001, p. 105) “[...] a metodologia de pesquisa é a que abrange um maior número de itens e deve responder, a um só tempo, as questões como?, com?, onde?, quanto? Assim, fundamental a pesquisa bibliográfica na construção do referido artigo”.

Conforme Trujillo Ferrari (1974, p. 230), “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob um novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Os conceitos metodológicos também são fundamentais no processo de disseminação da produção científica, na medida em que ordenam e formalizam os métodos utilizados, de modo a facilitar o entendimento de todo o processo utilizado na sua elaboração.

Além disso, segundo Eco (2000, p. 22): “[...] o estudo científico deve dizer do objeto algo que ainda não foi dito ou rever sob uma óptica diferente o que já se disse, bem como, ser útil para os demais estudiosos ou profissionais que atuam nessa área do conhecimento”.

A revisão bibliográfica, que serviu como suporte e fundamentação teórica ao estudo, foi efetuada por intermédio de livros, códigos, dicionários, artigos, jornais, revistas, informativos e pesquisa na internet, com dados pertinentes ao assunto.

3 REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A origem da previdência no Brasil, nos moldes como entendida ainda hoje, remonta à aprovação da chamada *Lei Eloy Chaves*. A lei, em verdade, é o Decreto n. 4.682/1923. Àquelas alturas, criou-se em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados.

Discorre Pinto, Nascimento e Figueiredo (2005, p. 14) que, a exemplo dos ferroviários, também restaram contemplados com essa modelagem os portuários, trabalhadores em navegação marítima e fluvial, telegrafia e rádio. Na década de 30, organizado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, surgiram, então, os institutos de aposentadorias e pensões:

[...] em 1933, o IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos; em 1934, o IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários; em 1934, o IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários; em 1936, o IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários; em 1938, o IAPETC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas e o IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos.

Há quem sustente, no entanto, como ponderado por Rocha (2014, p. 60), que a origem da previdência social remontaria a período anterior, com o advento da Lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho, a cargo das empresas.

No âmbito dos servidores públicos, de modo concomitante aos supracitados institutos de aposentadorias e pensões, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), por meio do Decreto n. 288/38.

3.1 Base normativa

No arcabouço constitucional brasileiro, “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, art. 194, *caput*).

No arcabouço constitucional brasileiro, “[...] a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade,

destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, art. 194, *caput*).

Em linhas gerais, a seguridade social – na qual se insere a previdência social - será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, art. 195, *caput* da Constituição Federal).

Além disso, também será financiada pelas contribuições:

- a) sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei (inciso I);
- b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201 (inciso II);
- c) sobre a receita de concursos de prognósticos (inciso III);
- d) do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (inciso IV);
- e) e a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido ao disposto no art. 154, I (BRASIL, 1988, art. 195, §4º).

Desde já, considerada a inserção da previdência social na seguridade social e a respeito do financiamento daquela, convém transcrever a crítica feita por Godói (2007), relativamente ao propalado *déficit* da previdência social, desde o ano de 2006:

A conta que leva ao tão propalado déficit da previdência social (regime geral) consiste na diferença negativa, apurada anualmente, entre o valor arrecadado com a contribuição, a cargo dos segurados e das empresas, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (prevista no art.195, I, a e II da Constituição), e o valor com os dispêndios do INSS com aposentadorias e pensões do regime geral. Essa diferença (R\$42 bilhões em 2006) seria o déficit, o "rombo" da Previdência no regime geral.

Essa comparação supõe que o único aporte para o custeio da previdência social viria da contribuição de segurados e empresas sobre a folha de salários e demais rendimentos, mas essa suposição é arbitrária. Não se sabe com base em que norma jurídica os técnicos do Tesouro Nacional responsáveis por calcular o déficit da Previdência ‘convencionaram’ que a contribuição social sobre o lucro e a COFINS recolhida pelas empresas constituem receitas ‘estranhas’ ao financiamento da previdência social, enquanto que a contribuição sobre a folha de salários e demais rendimentos

do trabalho recolhida pelas mesmas empresas constituem receitas incluídas no financiamento da previdência social.

A atividade estatal que a Constituição determinou fosse financiada por determinadas contribuições sociais é a seguridade social (conceito mais amplo que o de previdência social). No ano de 2006, o valor arrecadado com tais contribuições chegou a R\$299 bilhões, ao passo que os gastos com seguridade social previstos no orçamento da União Federal de 2006 foram de R\$257 bilhões, havendo, portanto, um superávit corrente. Ocorre que a chamada DRU promoveu um ‘corte’ de R\$60 bilhões nas verbas destinadas à seguridade social (reservando as para o superávit primário), fazendo com o que o valor remanescente seja insuficiente para atender os gastos de seguridade.

Certo que a análise meramente matemática das contas, a partir do confronto entre receitas e despesas, não se basta quando o assunto é seguridade social. Necessário, avançar um passo, buscar quais são os genuínos objetivos que esta pretende, tal como acertadamente pondera Duarte (2010, p. 25):

[...] a finalidade principal da Seguridade Social é a cobertura dos riscos sociais, o amparo social mantido por receita tributária ou assemelhada. Sua instituição deve-se ao fato de o homem ter percebido sua impotência frente aos encargos produzidos pelos riscos sociais, ainda que protegido pelo núcleo familiar.

Não se deve olvidar, nessa abordagem, que a seguridade social, sob o viés sistêmico no texto constitucional, insere-se na chamada ordem social que tem por base o “[...] primado do trabalho, e como objetivo o bem estar e a justiça sociais.” (BRASIL, 1988, art. 193, *caput*).

Mais e, além disso, o texto constitucional reconhece o caráter de direitos fundamentais à previdência social, à saúde e à assistência dos amparados, ao estampar na cabeça do art. 6º, que: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência dos desamparados, na forma desta Constituição.”.

Sobre a fundamentalidade dos direitos sociais, ensina com maestria Sarlet e Figueiredo (2008):

[...] firma-se aqui posição em torno da tese de que – pelo menos no âmbito do sistema de direito constitucional positivo nacional – todos os direitos sociais são fundamentais, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da CF (dos direitos e garantias fundamentais), ou dispersos pelo restante do texto constitucional, ou se encontrem ainda (também expressa e/ou implicitamente) localizados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil.

Como corolário desta decisão em prol da fundamentalidade dos direitos sociais na ordem constitucional brasileira, e por mais que se possa, e, até mesmo (a depender das circunstâncias e a partir de uma exegese sistemática), por mais que se deva reconhecer possíveis diferenças de tratamento, os direitos sociais, por serem fundamentais, comungam do regime da dupla fundamentalidade formal e material dos direitos fundamentais.”

E sobre o caráter de direito social fundamental da previdência social, são insuperáveis os argumentos de Ibrahim (2010):

Admitir a previdência social como direito fundamental é uma necessidade. Muitos criticam o enquadramento, mas poucos conseguiriam viver em uma sociedade sem essa. O seguro social é meio necessário e eficaz de garantia da vida digna, firmando sua posição em todas as sociedades desenvolvidas. Indo além, pode-se dizer que a previdência social, na sua dimensão objetiva, seria uma *garantia institucional*, pois supera a *solidão individualista* da concepção clássica dos direitos fundamentais, nas palavras de Paulo Bonavides, já que as diretrizes do aparelho previdenciário e sua própria existência são também resguardadas de alterações pelo Legislador Ordinário, em uma realidade mais abrangente e eficaz na valoração da pessoa humana.

Assim, não seria correto divisar a existência de um direito fundamental à aposentadoria por invalidez, ou um direito fundamental ao salário-maternidade. A jusfundamentalidade é da previdência social como garantia institucional. Isso é de extrema importância, pois a alteração do rol de prestações é possível, com redução ou mesmo exclusão de algumas, desde que o conjunto ainda atenda às necessidades sociais existentes, capaz de assegurar a vida digna. Somente com tais garantias é que a sociedade brasileira poderá estabelecer uma ativa isonomia e a liberdade real, na qual as pessoas possam, efetivamente, implementar seus projetos de vida.

Assentadas essas premissas principiológicas, Rocha e Savaris (2014, p. 168) compreende e define a previdência social como:

[...] um grande seguro coletivo, contributivo e obrigatório [...] disposta por dois regimes públicos: a) o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, organizado destacadamente para os trabalhadores da iniciativa privada (art. 201), b) o Regime Próprio dos Servidores Públicos – RPPS, desenhado para os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações (art. 40).

Ampliando esse entendimento sobre a previdência social, Vianna (2006, p. 33-34) faz advertência sobre o impacto desta, considerados os aspectos socioeconômicos:

Previdência social, além de realidade jurídica, é realidade social. No Brasil, a previdência social é o maior programa de redistribuição de renda, sendo que em mais de 90% dos municípios o pagamento de benefícios supera a arrecadação de contribuições, e em 64% destes, supera o Fundo de Participação dos Municípios, conforme dados do Ministério da Previdência Social. Decorre daí uma influência de forte impacto nas economias locais. Ainda, segundo dados do IBGE, para cada segurado da previdência social, há aproximadamente 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. [...]

A previdência, assim, tem enorme função social, mas sua eficácia está intimamente ligada ao desenvolvimento nacional, o qual funciona como um limitador do alcance daquela. Não obstante esta íntima relação, não é possível, como já vimos, transpor, sem restrições, conceitos da Economia para a Seguridade Social, pois o objeto dessas duas ciências não se confunde.”

E para arrematar, quanto à importância da previdência social, professa Ibrahim (2010, p. 33):

A política de proteção social deve deixar de ser vista como um estorvo ao crescimento econômico, mas, sim, como verdadeiro pré-requisito à construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Como já apontado pela OIT em extensa pesquisa, o custo da proteção social é administrável e não tão grave quanto o custo de não ter um sistema protetivo, haja vista o custo social mais elevado pago pela economia e consequente restrição do crescimento econômico.

Ao contrário do que possa parecer, o custo da não proteção é maior para a sociedade, com maior pobreza e vulnerabilidade da população, resultando em perda de consumidores com o desemprego, necessidade de maiores salários e maior gasto para o Estado em longo prazo. Ademais, há ainda a perda de capital humano, em razão daqueles que deixam o labor prematuramente, e os encargos exagerados sobre a família, com a consequente perda da ideia de solidariedade entre o corpo social. Por último, a redução da proteção social vulnera a legitimidade do regime, podendo fulminar o sistema democrático, não havendo condições de participação ativa dos despossuídos.

Dito isso, passa-se ao exame do regime geral, dos regimes próprios de previdência e do regime de previdência complementar previstos em nosso sistema jurídico-constitucional.

3.2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Em uma apertada síntese, pode-se afirmar que o regime geral de previdência social (RGPS) tem caráter contributivo, observados os critérios que preservem seu equilíbrio atuarial e financeiro, bem como as disposições do art. 201 da Constituição Federal da República.

A operação desse regime fica a cargo exclusivamente do Instituto Nacional do Seguro Social (autarquia federal) encontrando disciplina, basicamente, nos textos das Leis Federais n. 8.212/91 e 8.213/91.

Nesse espectro, conforme Rocha e Savaris (2014, p. 187) as características fundamentais da proteção previdenciária conferida pelo regime geral de previdência são:

[...] a compulsoriedade de filiação para aqueles que exercem atividade remunerada e o caráter contributivo de suas contribuições. A previdência social, neste sentido, distingue-se fundamentalmente da proteção social oferecida pela Saúde e pela Assistência Social, as quais são caracterizadas pelas prestações não contributivas que asseguram, em nome do princípio da universalidade da cobertura e atendimento.

A partir dessa compreensão e da necessária distinção entre de um lado, previdência social e, de outro, saúde e assistência social, destaca-se a crítica bem lançada por Pacheco Filho e Wincler (2005), somando argumentos em colocar em dúvida o apontado *déficit* das contas previdenciárias:

Uma diferenciação necessária entre os conceitos de Previdência e Seguridade Social é feita por Vianna¹ (2003, p. 2): 'O conceito de Seguridade Social, com efeito, tem um significado diverso do conceito de Previdência Social. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio, tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes — previdentes — quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da capacidade laborativa dos mesmos. Já a Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; auxílios a famílias numerosas, pensões não-contributivas, complementação de renda constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita'.

A **assistência social**, regulamentada pela Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é concebida por Araújo (2006) como:

[...] política social destinada a atender as necessidades básicas dos indivíduos, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência. As prestações de assistência social são destinadas aos indivíduos sem condições de prover o próprio sustento de forma permanente ou provisória, independentemente de contribuição à seguridade social. [...] A principal característica da assistência social, pois, é ser prestada gratuitamente aos

¹ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Programas não-contributivos da seguridade social no Brasil**. Disponível em: <http://idpm.man.ac.uk> Acesso em: 04 jul. 2003.

necessitados.

A **saúde**, por sua vez, é garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A execução das ações de saúde pode ser realizada diretamente pelo Estado ou através de terceiros, pessoa física ou jurídica de direito privado, de forma complementar. E o art. 198 da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), que é um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações públicas, e instituições privadas de forma complementar, com as seguintes diretrizes:

- a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- c) participação da comunidade.

A saúde pública é dever do Estado e a prestação do serviço é gratuita, independentemente de contribuição à seguridade social de quem dela necessitar.

Diferentemente, a **previdência social**, conforme disposto no art. 201 do texto constitucional, atenderá:

- a) a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada (inciso I);
- b) proteção à maternidade, especialmente à gestante (inciso II);
- c) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (inciso III);
- d) salário família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (inciso IV);
- e) e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependente (inciso V).

E se acrescenta a este atendimento a cobertura do acidente do trabalho, de modo concorrente entre o regime geral de previdência social e pelo setor privado, na dicção do art. 201, §10, da Constituição Federal de 1988.

Além dos trabalhadores que exercem atividade remunerada na iniciativa

privada, o regime geral de previdência social alberga também os chamados segurados facultativos, entendidos aqueles que desejam contribuir para o sistema do seguro social sem exercer atividade remunerada, encontrando-se protegidos pelo plano de benefícios da previdência social. Do mesmo modo, os servidores públicos ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão ou de outro cargo temporário ou de emprego público, tal qual assentado no §13, do art. 40, da Constituição Federal de 1988 e, os servidores públicos vinculados a ente federado que ainda não tenha implementado seu regime próprio de previdência.

3.3 Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)

Os regimes próprios de previdência social destinam-se aos servidores públicos que mantêm vínculo estatutário com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações. Como já afirmado, os servidores cujas relações jurídicas regem-se pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mesmo sendo empregados públicos, estão ligados ao regime geral e não aos regimes próprios.

Em termos de abrangência, em dezembro de 2008, eis os resultados apresentados pelos regimes próprios de previdência social, conforme estudo organizado por Schwarzer (MARCO *et al.*, 2009, p. 50):

Os regimes próprios adquiriram grande dimensão e projeção no cenário econômico nacional. Atualmente, os RPPS garantem proteção previdenciária a 9.264.238 beneficiários, entre ativos, inativos e pensionistas da União, dos Estados, Distrito Federal e de 1.743 municípios, conforme distribuição a seguir:

RPPS - Contexto Atual

Distribuição dos Servidores por Ente Federativo com RPPS

| Ente | Ativos | Inativos | Pensionistas | Total |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| União | 1.129.280 | 530.695 | 452.647 | 2.112.622 |
| Estados | 2.724.556 | 1.166.650 | 452.080 | 4.343.286 |
| Municípios | 2.249.698 | 407.950 | 150.682 | 2.808.329 |
| Total | 6.103.534 | 2.105.295 | 1.055.049 | 9.264.238 |

Fonte: CGCEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV, dez 2008.

1 Exclui os servidores de empresas públicas e sociedades de economia mista, inclui militares.

2 Dados de todos os Estados, incluindo militares.

3 Refere-se a 1.743 Municípios com RPPS.

Assim como ocorre com o regime geral de previdência social, os regimes próprios informam-se pelo caráter solidário e contributivo.

A regra constitucional matriz que funda e estabelece as diretrizes dos regimes próprios de previdência social vem estampada no *caput* do art. 40, da Constituição Federal, por força das alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais n. 20/1998 e 41/2003. Eis o teor da norma:

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

Além das contribuições supraditas (a cargo dos entes federados, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas), permite o art. 249 do texto constitucional, para assegurar o pagamento das aposentadorias e pensões, a possibilidade da criação de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

A operação dos regimes próprios de previdência incumbe a cada um dos entes federados a que vinculados seus servidores e pensionistas, em face da descentralização política consagrada no texto constitucional que institui a competência concorrente para legislar sobre a matéria. A propósito a norma do inciso XII, do art. 24 do texto constitucional: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.” (BRASIL, 1988).

As normas gerais atinentes ao custeio dos regimes próprios são estabelecidas na Lei Federal n. 9.717/98, restando afirmado no inciso II, do art, 1º, “[...] o financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes”. (BRASIL, 1998).

Relativamente ao montante da contribuição cujo pagamento cabe aos entes federados, dispõe o art. 2º do referido diploma legislativo que “[...] não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.” Além disso, o §1º refere que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”.

No que pertine à administração e à fiscalização dos regimes próprios de previdência, adverte Scziminski (2015):

Os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são administrados por unidades gestoras únicas, vinculados ao Poder Executivo, que garantirá a participação de representantes dos segurados, ativo e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação. Na fiscalização interna, cabe aos Conselhos acompanhar e fiscalizar sua administração.

Quanto à fiscalização externa da gestão dos Regimes Próprios, deve ser regulamentada, na esfera de cada um dos entes federados, pela legislação que o institui, considerando a regra inserta no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também é uma atribuição inerente aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

Muito embora a fiscalização da gestão dos regimes próprios de previdência, a inadimplência no repasse de contribuições ainda é mal a ser debelado, a bem da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. A propósito desse aspecto, convém mencionar as sugestões apresentadas por Nogueira (2012, p. 202-203):

A inadimplência no repasse das contribuições devidas aos RPPS foi uma das causas para a formação de seu déficit atuarial. Hoje, a ausência de repasse regular pode prejudicar tanto o equacionamento do déficit atuarial passado, quando se tratar do não repasse das contribuições decorrentes do custo especial, como resultar na formação de novos déficits, caso diga respeito às contribuições relativas ao custo normal. Sua redução liga-se aos atributos da transparência, que permite aos próprios segurados tomarem conhecimento da falta de repasse e exigirem o repasse, e do controle, exercido pelos órgãos que têm a competência de fiscalizar os RPPS.

As medidas de controle adotadas nos últimos anos não eliminaram por completo a inadimplência, porém a reduziram e têm evitado que os débitos se acumulem por períodos tão longos como antes se verificava. Destaca-se a atuação do Ministério da Previdência Social que, no exercício das atribuições de acompanhamento e supervisão dos RPPS e com vistas à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, opera de dois modos:

a) Por meio de uma auditoria indireta, realizada com base em documento declaratório denominado “Comprovante do Repasse e Recolhimento ao RPPS dos Valores Decorrentes das Contribuições, Aportes de Recursos e Débitos de Parcelamento”, de envio obrigatório a cada bimestre, com assinaturas do Prefeito Municipal (ou Governador), atestando o repasse das contribuições, e do dirigente da unidade gestora, certificando o seu recebimento.

b) Pela auditoria direta, realizada por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, que verifica os documentos no ente auditado e, constatando irregularidade nos repasses ou em outro critério previsto na legislação, emite Notificação de Auditoria-Fiscal, que dá origem a um Processo Administrativo Previdenciário.

Outras medidas podem contribuir para o repasse regular das contribuições:

a) A regulamentação do artigo 8º da Lei nº 9.717/1998, permitindo que os dirigentes dos RPPS passem a ser responsabilizados diretamente pelas infrações cometidas, com a emissão de auto de infração.

b) A seleção desse critério como um dos aspectos determinantes para o julgamento das contas dos gestores públicos pelos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios.

c) A atuação do Ministério Público Estadual, na propositura de ação penal, quando caracterizado o crime de apropriação indébita previdenciária (artigo 168-A do Código Penal), pelo não repasse de contribuições descontadas dos segurados, ou de ação por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), quando a omissão nos repasses puder ser caracterizada como ato que causa prejuízo ao erário ou atenta contra os princípios da administração pública.

3.4 Regime de Previdência Complementar (RPC)

A partir da entrada em vigor das Emendas Constitucionais n. 20/1998 e 41/2001, restou prevista no texto da Carta Política a possibilidade da instituição de regime de previdência complementar para os servidores públicos civis titulares de cargo efetivo.

As normas insertas nos §§14 e 15 vêm assim dispostas no texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988), delimitando esse regime:

§14 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§15 – O regime de previdência complementar de que trata o §14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Como se vê, instituiu-se o regime de previdência pública complementar, de caráter facultativo, gerido por entidades de previdência fechada, significando que esse regime só será acessível aos servidores do respectivo ente federado e que a entidade administradora terá natureza pública, não havendo explicitação, no entanto,

sobre a personalidade jurídica da entidade a ser criada.

Reconhece-se na previdência complementar dos servidores públicos, duplo caráter a partir do momento de sua implantação. É o que afirma Rangel (2005, p. 192):

O primeiro será a complementação das aposentadorias dos servidores públicos que forem legalmente afetados pelo teto de pagamento de benefícios; outro será a formação de uma poupança de longo prazo que poderá servir como fonte de financiamento para investimentos de longa maturação, o que é de extrema importância para o desenvolvimento do país.

No que pertine ao benefício previdenciário dos servidores, leciona Meneguim (2011, p. 10-11):

O que o aposentado do setor público receber acima do teto do RGPS dependerá das contribuições aportadas durante o período de atividade e de como esses recursos foram aplicados no mercado financeiro. O risco é todo do segurado. Caso as aplicações rendam além ou aquém do esperado, o empregado será beneficiado ou prejudicado, sendo que, em ambos os casos, o governo não participará do resultado.

Notem, no entanto, que o servidor terá uma parcela de seu benefício previdenciário que pode ser classificada como sendo de benefício definido. Trata-se do valor limitado ao teto do RGPS, pois, independentemente de ter havido capitalização, o governo garantirá esse valor ao inativo (pode ser um valor menor se a média das 80% maiores remunerações do servidor durante a atividade não permitirem que seu benefício alcance o teto, conforme a Lei nº 10.887, de 2004). Nesse caso, o risco é todo do empregador, ou seja, o governo.

Dessa forma, o desenho da previdência para o funcionalismo público prevê uma garantia de renda que minimamente garanta o padrão de vida do segurado e oferece uma possibilidade de complementação que depende da acumulação individual de cada um.

Sobre quem terá incentivo a participar ou não do plano de previdência complementar para os servidores, pode-se inferir que será interessante aderir somente para a parcela do funcionalismo cuja remuneração ultrapasse o teto do RGPS. Há que se comentar, contudo, que, em vários municípios, esse contingente de pessoas será muito pequeno.

Uma última questão que merece destaque é a portabilidade, ou seja, a capacidade do segurado de carregar seu capital para outra instituição de previdência complementar. A regulamentação que será feita tem que atinar para esse fato, uma vez que a rotatividade no serviço público é alta para alguns cargos.

Àqueles que advogam ser a previdência complementar o remédio adequado para todos os males, presentes e futuros, solução mágica à resolução de problema tão complexo, mostra-se oportuna a análise dos riscos desse modelo feita por Pinto,

Nascimento e Figueiredo (2005, p. 33-34):

Naturalmente que há maior risco nessa modalidade de previdência, pois não se tem certeza se os valores depositados serão bem administrados. Ademais, tratando-se de entidades públicas (as administradoras dos fundos), corre-se elevado risco de haver ingerências políticas, bem assim de utilização indevida de recursos em atividades estranhas e que nada condizem com a finalidade institucional dessas verbas.

Oportuno, por outro viés, destacar diagnóstico feito por Granemann e Saldanha (2003), na década passada, acerca do montante nada desprezível dos recursos previdenciários a irrigar o sistema financeiro, por meio dos fundos de pensão, naquilo que denominam “privatização da previdência”:

A privatização da Previdência reveste-se de conteúdo e interesse diferenciados das demais privatizações. Os recursos previdenciários mobilizados pelos fundos de pensão se formam com surpreendente rapidez e são contínua e crescentemente renovados. Com a privatização da Previdência estima-se que o mercado financeiro se apropriará de cerca de R\$ 670 bilhões até 2.010.

O regime de capitalização é uma poupança individual, cuja aplicação do dinheiro é controlada pelo sistema financeiro, através de corretoras ligadas aos bancos que operam no mercado de capitais. Ela é praticamente toda investida no mercado de ações (Bolsa de Valores) ou em títulos do governo. Esta, por exemplo, é a situação atual da PREVI (Fundo de Pensão do Banco do Brasil) que tem 58% de seus ativos investido em ações. Em 2002 os Bancos Bilbao Viscaya e Santander controlavam cerca de 60% do mercado de fundos privados na América Latina.

A Previdência Social, Pública e Solidária não tem risco de quebrar. Pois tudo o que é arrecadado é imediatamente distribuído (regime de repartição simples) para as aposentadorias da geração que já trabalhou (solidariedade entre gerações).

Já as aposentadorias contratadas com Fundos de Pensão ficarão sempre ao sabor do que ocorra no mercado financeiro, dominado pela especulação. No Chile mais de 70% de tais Fundos faliram. Nos EUA e Inglaterra muitos deles estão em quebra e empresas como a Eron nos dão forte exemplo: a previdência dos trabalhadores não deve estar presa aos rodopios das bolsas de valores. Só nos EUA 470 mil trabalhadores já perderam suas aposentadorias.

Seja como for, no âmbito federal, editaram-se as leis complementares n. 108/2001 e 109/2001, instituindo dito regime previdenciário, criando-se o Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

Tempos depois, por meio da Lei Federal n. 12.618/2012 (BRASIL, 2012), ficou a União autorizada a criar as entidades de previdência complementar, assim dispondo o texto normativo:

Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001:

I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;

II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud serão estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozarão de autonomia administrativa, financeira e gerencial e terão sede e foro no Distrito Federal.

§ 2º Por ato conjunto das autoridades competentes para a criação das fundações previstas nos incisos I a III, poderá ser criada fundação que contemple os servidores públicos de 2 (dois) ou dos 3 (três) Poderes.

§ 3º Consideram-se membros do Tribunal de Contas da União, para os efeitos desta Lei, os Ministros, os Auditores de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal e os Subprocuradores-Gerais e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, durante a elaboração dessa pesquisa, avultou debate nos meios de comunicação social acerca da intenção do Governo Estadual de encaminhar projeto de Lei à Assembleia Legislativa instituindo o regime de previdência complementar, a exemplo e nos mesmos moldes como feito pela União Federal.

A propósito, na edição de 06.08.2015, do jornal Correio do Povo, sob o título *Projeto prevê cálculo atuarial para definir valor da contribuição para previdência*, constou que:

O projeto que o governo do Estado está enviando para a Assembleia para estabelecer um sistema de previdência complementar para os servidores estaduais é uma "cópia fiel" do regime em vigor para os servidores públicos federais, fixado pela lei 12.618/12. A informação foi confirmada ontem por dois integrantes do governo estadual. O projeto original prevê que a previdência complementar valha para aqueles que ingressarem no serviço

público a partir da mudança, mas existirá opção de troca para atuais servidores do Estado. E os novos que não optarem por ela receberão no máximo o teto do INSS.

O projeto visa corrigir distorções e estancar – a médio e longo prazos – o rombo da previdência estadual. Pela regra atual, da paridade, os servidores contribuem com 13,25% e o Estado com outros 13,25%. Pela nova regra, até R\$4,6 mil (o teto do INSS), continua tudo igual. Já sobre os valores acima de R\$ 4,6 mil, a contribuição do Estado será de, no máximo, 8,5%. E a dos servidores será variável, de acordo com o cálculo atuarial que levará em conta dados como quanto cada um deseja receber na aposentadoria e qual o seu tempo de contribuição.

Assim, por exemplo, para um servidor com salário de R\$10 mil mensais, tanto ele como o Estado destinarão ao fundo 13,25% mensais sobre R\$4,6 mil. Sobre os R\$ 5,4 mil restantes o Estado contribuirá com até 8,5%. E o servidor descontará uma alíquota que vai variar conforme o valor da aposentadoria e o tempo de contribuição.

Do ponto de vista da autonomia, é muito mais seguro. Porque o atual plano de capitalização é solidário e o da previdência complementar é individual. Com a mudança, o beneficiário tem o que chamamos de 'controle' maior. Para o Poder Público a economia é da ordem de 24,5%, explica um dos integrantes do governo que trata do assunto. O sistema em vigor para o funcionalismo federal abarca titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, membros do poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União.

Para servidores antigos optantes pelo sistema complementar a lei federal assegura o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas e o direito à compensação financeira prevista na Constituição. O benefício especial é equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base, atualizadas pelo IPCA e correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde julho de 1994 ou desde a do início da contribuição e o limite máximo referido na lei, multiplicada pelo fator de conversão.

Além da União, estados como São Paulo e Espírito Santo também adotaram o regime complementar. No RS, a proposta foi ensaiada na administração de Yeda Crusius (PSDB) e era abertamente defendida por Tarso Genro (PT). Mas sofria grande oposição de diferentes categorias de servidores.

Antes de enviar o projeto para a Assembleia, o governador José Ivo Sartori trabalha para evitar especulações sobre "privatização" da previdência. Como em tese o sistema complementar pode ser administrado tanto pelo poder público como pelo setor privado, este é um dos temores do funcionalismo. "Essa possibilidade, de entregar para banco ou administradora privada, não existe", assegura um deputado peemedebista que conhece detalhes do projeto.

Em 15 de outubro de 2015, aquilo que se constituía em mera intenção resultou na aprovação da Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015, instituidora do Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos.

Relativamente à entidade de previdência responsável pela gestão do fundo de previdência complementar, dispôs o texto da norma gaúcha:

Art. 4º Fica autorizada a criação, por ato do Poder Executivo, da entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev –, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, nos termos das Leis Complementares Federais n. 108 e 109, de 29 de maio de 2001. (PROJETO..., 2015).

O confronto entre os modelos federal e estadual dos regimes de previdência complementar registra, de plano, uma discrepância significativa e que põe em séria dúvida a constitucionalidade do texto estadual.

Enquanto no plano federal, consoante disposição do art. 4º e incisos, da Lei n. 12.618/2012, foi autorizada a criação de três fundações distintas (Funpresp-exe, Funpresp-Leg, Funpresp-Jud), uma para cada um dos poderes de Estado (a grosso modo), com autonomia administrativa, financeira e gerencial, no plano estadual, a Lei Estadual n. 14.750/2015, também em seu art. 4º, *caput*, cogita da criação de apenas uma fundação (RS-Prev) por ato do Poder Executivo.

Inegável a presença aqui de desrespeito a princípio basilar do Estado Democrático de Direito que é o da separação de os poderes, evidenciado graças à hipertrofia conferida a um dos poderes (Executivo) em detrimento dos demais (Legislativo e Judiciário). Sobre a separação de Poderes, leciona Barroso (2009, p. 173-174):

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais.

Em interessante decisão, na qual se examinava a possibilidade de controle judicial dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, o Supremo Tribunal Federal identificou esse sentido básico da separação de poderes com a vedação da existência, no âmbito do Estado, de instâncias hegemônicas, que não estejam sujeitas a controle.

Há, por certo, diversas formas de realizar essas duas concepções básicas – divisão de funções entre órgãos diversos e controles recíprocos -, e a experiência brasileira, a doutrina mais autorizada extrai dessas ideias centrais dois corolários: a especialização funcional e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes em face dos demais.

A especialização funcional inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas. A independência orgânica demanda, na conformação da experiência presidencialista brasileira atual, três requisitos: (i) uma mesma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, (ii) um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão exclusivamente política; e (iii) a cada Poder são atribuídas, além de suas funções típicas ou privativas, outras funções (chamadas normalmente de atípicas), como reforço de sua independência frente aos demais Poderes.

A existência de texto normativo atribuindo exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Estadual a criação da entidade fechada de previdência complementar de modo a albergar os servidores de todos os demais poderes constituídos, nesse palco, afronta o princípio constitucional da separação dos poderes.

4 MODELOS DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

De início, convém destacar o que se está a afirmar quando se invoca um modelo de financiamento da previdência. Clara a lição professada por Iyer (2002, p. 23):

Quando um sistema previdenciário é modelado, uma das principais questões a ser resolvida é o método de acordo com o qual será financiado. Por método de financiamento entendemos o arranjo que permitirá a existência de um fluxo de recursos para fazer face às despesas (com benefícios e possivelmente com a administração) do sistema, à medida que essas ocorram. Em outras palavras, refere-se ao mecanismo que determina o valor e a periodicidade das contribuições ao sistema.

Avança-se, nessa quadra e num primeiro momento, no estudo dos dois principais modelos de financiamento da previdência e que se aplicam aos regimes de previdência adotados entre nós: o da repartição simples e o da capitalização².

Estudo esse, contudo, que não deve olvidar do aspecto da solidariedade que o fundamenta, tal qual ensina Haikal (2009):

Em que pese a natureza do regime de financiamento adotado, o fato é que o princípio da solidariedade fundamenta a previdência dos servidores públicos, caracterizando-se como valor preponderante nos modelos públicos de previdência social, cujo substrato consiste na noção de divisão e repartição dos encargos, formando-se um pacto entre as gerações presente e futura no que pertine à sustentabilidade da oferta dos benefícios previdenciários.

Ocorre que, enquanto no RGPS a solidariedade alcança todos os membros da sociedade, de maneira indistinta, no âmbito do RPPS a ideia de solidariedade envolve tão somente as gerações dos participantes do plano, uma vez que a cobertura é exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos, a militares e a seus respectivos dependentes, e os recursos só podem ser empregados no pagamento de benefícios previdenciários, nos termos previstos no art. 1º, V e III, respectivamente, da Lei nº 9.717/98.

Ademais, registra-se que, em se tratando de RGPS, o sistema destina-se ao financiamento da previdência e da assistência social, sendo diversas as fontes de receita, as quais abrangem, além das contribuições sociais do empregador e do trabalhador, aquelas oriundas de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior, observado o disposto no art. 195 da CR/88.

² O chamado Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura, previsto na Portaria nº 403/2008, art. 2º, XII, do Ministério da Previdência Social (MPS), traduz-se no “regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco”. Não encontra adesão entre os entes federados, no entanto, dito regime financeiro.

A seu turno, as fontes de financiamento do RPPS não alcançam receitas exógenas, ora entendidas aquelas oriundas de fatores estranhos ao próprio regime, ficando limitadas às contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, às receitas decorrentes de investimentos e patrimoniais, aos valores recebidos a título de compensação financeira, aos valores aportados pelo ente federativo, às demais dotações previstas no orçamento público e aos demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

Passo seguinte, a partir das nuances de cada um desses modelos, investe-se na temática do equilíbrio financeiro e atuarial, elevado a verdadeiro princípio constitucional, a partir da vigência da Emenda Constitucional n. 20 de 1998.

4.1 Repartição simples

O modelo de repartição simples caracteriza-se pelo pagamento dos benefícios pelos contribuintes do presente para sustentar o pagamento das aposentadorias e pensões. Em outras, palavras, não há formação de poupança, pois as contribuições são destinadas integralmente ao pagamento dos inativos e pensionistas.

Este regime é chamado por alguns de regime da solidariedade, sendo assim esmiuçado por Barros (2012):

Os contribuintes do presente é que irão custear as prestações dos beneficiários atuais, tratando-se de uma espécie de pacto social entre gerações, em que os ativos financiam os inativos, de modo que todas as contribuições recolhidas formarão recursos a serem utilizados para o pagamento dos benefícios daquele ano, não existindo acumulação de reservas que possam ser utilizadas no futuro.

A esta sistemática pactual dá-se o nome de “solidariedade intra e intergeracional”, segundo o qual, a geração hoje em atividade é quem contribui para financiar os gastos previdenciários da geração que já se encontra na inatividade, e que por sua vez já contribuiu para a geração anterior, e assim sucessivamente.

Quando os contribuintes do presente se tornarem inativos, seus benefícios serão custeados pelas contribuições das futuras gerações de segurados, tornando-se imprescindível a manutenção do equilíbrio entre número de contribuintes e o número de beneficiários. Adotam este regime como regra, acrescentando-lhe algumas especificidades, o Brasil, os Estados Unidos da América, a França, a Alemanha e a Espanha.

Em tom crítico à manutenção desse regime modernamente, considerada sua insustentabilidade ao longo do tempo, afirmam Varsano e Mora (2007):

As transformações estruturais que ocorrem nas sociedades requerem a revisão do sistema de previdência organizado sob o princípio de repartição, posto que a natureza do sistema, calcada em transferências inter e intrageracionais, demanda um esforço permanente para evitar o descompasso entre contribuições e benefícios.

Transformações no mercado de trabalho e mudanças na estrutura etária – em linhas gerais, a queda na taxa de fecundidade, os aumentos da expectativa de vida ao nascer e, principalmente, da sobrevida para os idosos, e a incapacidade do mercado de trabalho para absorver parte da população em idade de trabalhar – levaram à situação em que sistemas previdenciários ao redor do mundo defrontassem o desafio de encontrar saídas para déficits estruturais e ascendentes.

A demanda crescente por recursos fiscais para financiar a previdência intensifica as transferências inter e intrageracionais e, muitas vezes, dificulta o equilíbrio fiscal, com implicações para a coordenação macroeconômica.

Efetivamente o modelo de financiamento da repartição simples encontra pelo menos dois aspectos intimamente ligados entre si e que, a médio e longo prazos, tendem a gerar descompasso nas contas previdenciárias. Fala-se do aumento da expectativa de vida (bastante significativa para a população brasileira nas últimas décadas, e em maior dimensão ainda a da rio-grandense), que traz, como uma de suas consequências, o aumento do número de servidores inativos sem o aumento na mesma proporção do número de servidores ativos.

Em outras palavras, mantém-se praticamente a mesma base da fonte do maior aporte de recursos para financiar a previdência (servidores em atividade), porém aumenta-se o tempo de percepção dos benefícios.

Filho e Wincler (2005), no exame do tema demográfico, apontam a expectativa de sobrevida como aspecto fundamental a ser levado em consideração no que pertine ao modelo de financiamento da repartição simples:

A estrutura demográfica brasileira apresentou, desde a década de 40, significativas modificações, que se acentuaram a partir de 1980, com o estreitamento da base e com o alargamento do topo da pirâmide populacional.

Segundo dados do IBGE, entre 1960 e 1980, a taxa média anual de crescimento da população brasileira caiu de 3,0% para 1,9%, chegando a 1,4% na década de 90. O progressivo envelhecimento da população deve-se a dois fatores: o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de fecundidade (Informe da Previdência Social, 2002, p. 1).

Para o sistema previdenciário, o aspecto demográfico mais relevante é a expectativa de sobrevida da população brasileira, que representa a expectativa de vida a partir de cada faixa etária. De acordo com o estudo *Evolução da Expectativa de Sobrevida no Brasil — 1930/2000*, elaborado pelo Ministério da Previdência Social (Informe da Previdência Social, 2002, p. 3), nas décadas de 30 e 40, a expectativa de sobrevida na faixa dos 50 anos era,

por exemplo, de 18 anos para os homens e de 20 anos para as mulheres; em 2000, para essa faixa etária, a expectativa de sobrevida passou para 23 e 28 anos, respectivamente, para homens e mulheres.

O aumento da população idosa não deve ser visto de forma alarmante, na medida em que o Brasil ainda pode ser considerado um país relativamente jovem.

Oportuno, entretanto, referir outro viés crítico que se aponta sobre alguns dos aspectos geradores do (des)equilíbrio do regime de repartição simples nas contas do regime geral de previdência social. Sustentam Varsano e Mora (2007, p. 332-335):

Com a introdução do Plano Real e a queda da taxa de inflação, explicitou-se o até então latente desequilíbrio atuarial estrutural da previdência. O regime de repartição, vigente no âmbito do RGPS, caracteriza-se pela presença de significativos superávits de caixa à época de implementação do sistema. O equilíbrio financeiro entre contribuição e benefício torna-se efetivamente um problema à medida que o sistema amadurece.

No Brasil, assim como na grande maioria dos países, o amadurecimento do sistema ocorreu concomitantemente a mudanças na estrutura etária e no mercado de trabalho que tornaram o ajuste mais doloroso e mais necessário.

Ao desequilíbrio atuarial, somaram-se déficits financeiros. Os sucessivos e crescentes aportes de recursos comprovaram a insuficiência dos recursos das contribuições para o financiamento dos benefícios previdenciários.

De fato, a questão fundamental não é o desempenho de caixa, mas sim o equilíbrio atuarial, porém, enquanto o sistema não se defrontou com déficits de caixa, a discussão sobre o equilíbrio a valor presente entre volume total de contribuições e de benefícios foi relegada a segundo plano.

Em resposta ao déficit apresentado pelo sistema iniciou-se, no Brasil, um processo gradual de mudanças paramétricas para adequar os benefícios à capacidade de financiamento do sistema em decorrência das dificuldades políticas encontradas para a aprovação de uma abrangente reforma que açambarcasse os três diferentes regimes e viabilizasse o sistema no longo prazo.

Ao invés de uma grande reforma, optou-se pela segmentação da reforma em minirreformas (ver GIAMBIAGI; CASTRO, 2003; GIAMBIAGI et al., 2004). Assim, as propostas de reforma foram dissociadas de qualquer viés ideológico, buscaram preservar o equilíbrio fiscal e seguiram tendência observada na grande maioria dos países.

O processo de reforma da previdência, no Brasil, se inicia efetivamente com a EC 20, de 15/12/1998, que estabelece o aparato legal necessário para a promulgação de leis que permitiram caminhar na direção de uma racionalização maior do sistema e de eliminar distorções, com a finalidade de:

- fortalecer o vínculo entre contribuição e benefício (conferindo um maior equilíbrio atuarial e, conseqüentemente, evitando o uso de recursos genéricos no financiamento da previdência);
- expandir a cobertura (parte expressiva dos trabalhadores não está

coberta); e
 - buscar homogeneizar benefícios dos diferentes sistemas.

A reboque da EC 20 foram promulgadas leis que tratam do gerenciamento e do financiamento da previdência, assim como de novos métodos de cálculo para os benefícios e o incentivo a novos afiliados ao RGPS, inclusive provenientes do setor público (Lei 9.876/99 e Lei 9.962/00)

Consoante informação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000), “[...] de acordo com as estimativas oficiais, a esperança de vida ao nascer da população brasileira experimentou um ganho de 2,6 anos, ao passar de 66,0 anos, em 1991, para 68,6 anos, em 2000.”.

Daí não haver maiores dificuldades em se concluir que a médio e longo prazos os modelos de financiamento de repartição simples apresentarão grande dificuldade de auto sustentação.

Seja como for e por enquanto, esse regime de financiamento da previdência – o da repartição simples - é adotado entre nós tanto para o regime geral de previdência social, quanto para alguns dos regimes próprios de previdência dos Estados e dos Municípios brasileiros.

4.2 Capitalização

Diversamente do regime de repartição simples, o modelo de financiamento de capitalização inspira-se, segundo Feijó (1988, p. 233),

[...] em técnicas de seguro e poupança, acentuando sua filiação aos sistemas por que funcionam os seguros privados. O esforço de cada indivíduo e de cada geração conflui para a realização de fundos que, administrados de maneira correta, permitiriam a entrega das prestações no devido tempo.

Pressupõe-se que o próprio trabalhador/servidor, durante a sua fase laborativa, gere o montante de recursos necessários para suportar o custo total do seu benefício previdenciário, a partir das receitas oriundas da contribuição do próprio servidor, do empregador (ente estatal) e outras espécies de aporte. Varsano e Mora (2007) referem que:

[...] o contribuinte dispõe de uma conta individual e, com base nela e na expectativa de sobrevivência, calcula-se o benefício a ser recebido, evitando-se que haja transferências inter ou intrageracionais. Pela sua própria natureza, não há, em princípio, possibilidade de desequilíbrio atuarial nesse tipo de regime. Há o risco, contudo, de os recursos serem mal aplicados, resultando em remuneração não condizente com a rentabilidade esperada.

Na mesma linha conceitual, os argumentos esgrimidos por Pulino (2013):

No regime de capitalização, os próprios contratantes gerarão, na atividade, o montante necessário para financiar as prestações em sua inatividade (não havendo aqui o famoso 'pacto de gerações' que é inerente ao sistema público, baseado na repartição simples, e fundado na solidariedade de toda a sociedade).

A capitalização impõe, portanto, duas fases bastante distintas ao longo da relação previdenciária: uma fase de acumulação (período contributivo) e outra de fruição (período concessivo).

Nesse regime, quando se inicia a fase de concessão (ou seja, antes de se começar a série de pagamentos das parcelas previstas a título de benefício), a reserva deverá estar constituída, daí porque tal regime é também chamado de 'regime de pré-pagamento' ou 'pré-financiamento'.

Rocha e Savaris (2014, p. 226), destacam os aspectos positivos e negativos do modelo de capitalização:

[...] os aspectos positivos seriam a possibilidade de moderar o nível de contribuições sobre os salários, maior adequação à evolução do perfil demográfico e favorecimento do investimento por meio do reforço da poupança. Já os aspectos negativos residiriam, principalmente, nos riscos financeiros decorrentes da inflação, do funcionamento do mercado de capitais e da gestão empresarial.

Interessante visão sobre o tema apresenta Passarinho (2012), quanto às diferenças entre os modelos de financiamento da repartição simples e da capitalização no tempo:

A diferença básica entre esses dois modelos é que em um deles, o da repartição, o futuro do pagamento dos benefícios depende das contribuições da geração que se encontra em idade economicamente ativa. No outro modelo, o futuro do pagamento depende do sucesso rentável das aplicações a serem feitas. No regime de repartição, o futuro é garantido pelo trabalho; no regime de capitalização, o futuro depende da especulação.

No caso brasileiro, é importante, também, contestar versões oportunistas que nos dão conta de um envelhecimento acelerado da população brasileira – que colocaria em risco crescente o modelo de repartição.

Lembro que, em 2010, de acordo com o IBGE, 67% da população encontravam-se na faixa de idade entre 15 e 65 anos, e menos de 10% da

população tinham idade acima de 65 anos. A projeção do IBGE, para o ano de 2050, estima que teremos um pouco menos de 20% da população com mais de 65 anos, enquanto a população economicamente ativa (entre 15 e 65 anos) se situaria um pouco acima de 63% do total de brasileiros. Mesmo levando-se em conta que boa parte dessa população ativa não esteja contribuindo para uma previdência pública, não há problema à vista, desde que tenhamos crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho.

Ao contrário, com decisões adequadas, temos, ou teríamos, todas as condições de fortalecer um robusto e importante fundo previdenciário, nos preparando – de fato – para um futuro, onde essas excepcionais condições de distribuição etária da população brasileira viessem a se alterar.

Porém, estamos tomando o caminho inverso.

O modelo de financiamento da capitalização é adotado entre nós para boa parte dos regimes próprios de previdência e nos regimes de previdência complementar.

4.3 Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

Os regimes, geral e próprios, de Previdência Social devem, por força de mandamento constitucional, observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1988, art. 40 e 201).

Mesmo antes da Emenda Constitucional n. 20/1998, já se considerava o equilíbrio financeiro e atuarial como princípio da previdência social. A propósito, Nogueira (2012) refere:

Embora se possa considerar que o equilíbrio financeiro e atuarial já existia anteriormente como princípio implícito da previdência social e de toda a seguridade social, na forma estabelecida pelo § 5º do artigo 195 da Constituição Federal, segundo o qual 'Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total', fato é que historicamente tal previsão, por si só um tanto vaga, nunca foi de fato observada com seriedade, seja pelos regimes de previdência dos servidores públicos, seja pelo regime geral de previdência social.

Somente a partir da reforma de 1998 o equilíbrio financeiro e atuarial passou a ser considerado um princípio essencial e estruturante da previdência social e, no caso específico dos RPPS, acompanhado de mecanismos voltados a verificar a sua observância.

Na linha de entendimento de que o equilíbrio financeiro e atuarial foi elevado a verdadeiro princípio informador da previdência social, Ieciona Souza (2012):

[...] no que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, a partir do exame da Constituição Federal de 1988, constata-se que esta constitui um marco de uma nova perspectiva na história constitucional brasileira, uma vez que, em harmonia com o movimento neoconstitucionalista, consagra em seu texto diversos princípios jurídicos fundamentais.

Neste sentido, observa-se que o constituinte originário brasileiro, ao tratar da Seguridade Social e da Previdência Social, preocupou-se não apenas em definir as regras atinentes ao sistema de proteção social, mas também positivou diversos princípios que norteiam sua interpretação e aplicação, a exemplo dos princípios da solidariedade e da preservação do equilíbrio atuarial e financeiro.

De antemão, sublinhe-se o que entende por princípio jurídico Carrazza (2013, p. 45):

Segundo pensamos, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Sobre a modalidade de eficácia dos princípios constitucionais, não se perca de vista a apropriada lição de Barroso (2009, p. 317-318):

Princípios constitucionais incidem sobre o mundo jurídico e sobre a realidade fática de diferentes maneiras. Por vezes, o princípio será fundamento direto de uma decisão. De outras vezes, sua incidência será indireta, condicionando a interpretação de determinada regra ou paralisando sua eficácia.

Relembre-se que entre regras e princípios constitucionais não há hierarquia jurídica, como decorrência do princípio instrumental da unidade da Constituição, embora alguns autores se refiram a uma hierarquia axiológica, devido ao fato de os princípios condicionarem a compreensão das regras e até mesmo, sem certas hipóteses, poderem afastar sua incidência.

[...] Do ponto de vista material, os princípios constitucionais podem ser classificados em fundamentais, gerais e setoriais. Os princípios constitucionais fundamentais expressam as decisões políticas mais importantes – Estado democrático de direito, dignidade da pessoa humana – e são os de maior grau de abstração.

Os princípios constitucionais gerais são pressupostos ou especificações dessas decisões – isonomia, legalidade – tendo maior densidade jurídica e a aplicabilidade concreta. E, por fim, os princípios constitucionais setoriais regem determinados subsistemas abrigados na Constituição, consubstanciando normas como a livre concorrência ou a moralidade da Administração Pública.

Dito isso, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é essencial e imprescindível para a manutenção dos regimes de previdência. Nas palavras de Vaz (2009, p. 29), pode ser assim conceituado:

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, assim, se constitui como um princípio que busca o equilíbrio das contas da previdência social, sob o aspecto financeiro e atuarial, global e individual. É um princípio que busca garantir a manutenção do sistema previdenciário, fazendo com que os benefícios devidos por lei sejam satisfeitos no presente e no futuro.

Utilizando, para isso, técnicas financeiras e atuariais que considerem fatores como a variação demográfica da população, volume de contribuições e de benefícios em manutenção, períodos de contribuição de manutenção de benefícios, além de diversos outros fatores que devam ser considerados para que haja esse equilíbrio.

Esse princípio está em íntima conexão com o princípio da preexistência de fonte de custeio em relação aos benefícios, previsto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. [...]. (BRASIL, 1988).

Na busca do equilíbrio financeiro e atuarial das contas previdenciárias, entretanto, há de se socorrer dos conhecimentos de campo próprio da ciência, como bem alinhado por Nogueira (2012):

A efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial passa necessariamente pela utilização da Atuária, ciência que utiliza ferramentas desenvolvidas pela Matemática, Estatística e Economia para criar modelos de previsão do comportamento dos eventos probabilísticos, buscando proteção contra perdas de natureza econômica. O Dicionário Aurélio define o vocábulo Atuária como 'parte da estatística que investiga problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade'. [...]

O atuário é o profissional responsável pela elaboração das estimativas que conduzem ao cálculo da situação financeira e econômica de longo prazo de um fundo securitário ou previdencial e teve sua atuação disciplinada no Brasil pelo Decreto-Lei nº 806/1969, regulamentado pelo Decreto nº 66.408/1970.253. O atuário deve estar inscrito como membro do Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, instituição criada em 1944, e sua profissão está assim definida pelo artigo 1º do Decreto nº 66.408/1970: Entende-se por atuário o técnico especializado em matemática superior que atua, de modo geral, no mercado econômico financeiro, promovendo pesquisas e

estabelecendo planos e políticas de investimentos e amortizações e, em seguro privado e social, calculando probabilidades de eventos, avaliando riscos e fixando prêmios, indenizações, benefícios e reservas matemáticas.

Essa mesma confluência de campos do conhecimento que, por vezes, não permite o exato encaminhamento do tema à luz exclusivamente da ciência atuarial, revela a complexidade da matéria, na precisa análise de Passos (2005, p. 50):

A matéria previdenciária se desenvolve em um ambiente multidisciplinar. Envolve relações políticas e sociológicas complexas, está estabelecida em estrutura jurídica em que legislam sobre ela várias esferas de poder, interfere no mundo econômico e na poupança nacional e se consolida, somente em uma base técnica bastante sedimentada. A sustentação técnica é justamente a Ciência Atuarial, que se propõe dimensionar o tamanho dos compromissos assumidos em um sistema previdenciário, levando em conta todos os riscos inerentes à vida humana e às suas atividades funcionais e trabalhistas. Ao apontar os custos do sistema, o atuário indica as melhores alternativas de se financiar os compromissos estabelecidos.

Por definição legal, há que se distinguir, no entanto, o aspecto financeiro do aspecto atuarial, embora intrinsecamente ligados. O artigo 2º da Portaria Ministério da Previdência Social nº 403/2008 distingue os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, dispondo que,

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; e II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. (BRASIL, 2013).

Desenvolvendo essas definições legais, tem-se a precisa lição de Ferraro (2006, p. 186-187):

Equilíbrio financeiro é equilíbrio de curto prazo, relativo à suficiência dos recursos de financiamento para a cobertura dos benefícios previdenciários imediatos. Por seu turno, equilíbrio atuarial é o equilíbrio a longo prazo, significando o grau de cobertura das despesas previdenciárias ao longo do tempo.

O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência têm por base um número mínimo de contribuintes que possam garantir seu funcionamento e a constante avaliação atuarial, isto porque este número mínimo de segurados permite que os sistemas assumam os riscos dos benefícios já cobertos sem que ocorra o desequilíbrio atuarial. [...]

Nesse sentido, o equilíbrio financeiro é alcançado quando o que se arrecada com as contribuições é suficiente para manter os benefícios assegurados. A previsão das despesas com benefícios sob a perspectiva do

direito financeiro, isto é, por meio do orçamento da Seguridade Social, é anual, como dispõe o art. 165, §5, da Constituição Federal; portanto devem as receitas arrecadadas serem suficientes para cobrir as despesas fixadas. Acresça-se que o equilíbrio financeiro pode ser obtido com a adequação dos regimes previdenciários a uma das formas de financiamento da previdência, resumidas no regime da repartição simples, de capitalização ou de capitalização de capital de cobertura.

O equilíbrio atuarial leva em conta variáveis que vão determinar o valor da contribuição para tornar o sistema viável em uma perspectiva a longo prazo. Entre essas variáveis há: expectativa de vida, número de contribuintes, nível de crescimento econômico do país, dentre outras.

Nessa toada, a rigorosa observância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é fundamental para que se mantenha a solidez e solvabilidade dos regimes de previdência, seja qual for o modelo adotado.

Se for certo que o equilíbrio financeiro e atuarial deve ser um norte a ser seguido, também não se deve descurar da ideia de solidariedade, princípio informador entre nós da seguridade social. Daí o acerto da preocupação manifestada por Weintraub (2002, p. 211-212), quando do estudo da cogitação de coexistência entre os modelos de financiamento da previdência social da repartição simples e da capitalização:

É muito penosa a delimitação previdenciária circunscrita aos limites dos princípios matemáticos financeiros do equilíbrio atuarial. Afinal, no caso em tela, o estereótipo de beneficiário de qualquer regime de previdência é o idoso, pessoa que merece um tratamento diferenciado e especial dentro da sociedade. Frente ao aumento inexorável da população idosa, acaba sendo impossível irrelevante o aspecto matemático.

Resta saber o que é mais adequado. Se um regime de repartição, em que há possibilidade de benefícios cada vez menores para a maioria: ou um regime de capitalização, com os riscos inerentes às entidades privadas, além do fato de que nem todos possuem pecúlio para investir em fundos de aposentadoria (ensejando a coexistência dos sistemas).

Lamentavelmente, contudo, o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial não merece o cuidado que o texto constitucional impõe e dele se exige. Sob os signos de soluções mágicas e descobertas inéditas, sucedem-se tentativas de se reformarem os modelos de financiamento da previdência, descurando-se do equilíbrio financeiro e atuarial a ser buscado, viabilizando o sistema.

Mau e belo exemplo do que se está a afirmar, exemplificativamente, foi o que ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, em uma de suas “reformas” da previdência.

Está a se destacar o processo legislativo que culminou com a aprovação da Lei Estadual n. 14.015/2012, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, durante o qual sequer houve a apresentação de prévio estudo financeiro e atuarial, para fins de majoração da alíquota da previdência dos servidores públicos.

Pior que isso, o cálculo foi trazido a conhecimento de todos somente após a sanção da lei pelo então Governador do Estado.

Esta situação teratológica não escapou do acurado exame do Desembargador Claudio Baldino Maciel, ao lançar seu voto, quando do julgamento da matéria, em controle de constitucionalidade, no Órgão Especial do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul³:

Verifica-se, por fim, que os referidos cálculos de fls. 483-569 foram elaborados em 25-09-2012 e 04-10-2012, ou seja, posteriormente ao trâmite das Leis Complementares nº. 14.015-2012 e nº. 14.016-2012 na Assembleia Legislativa e aos próprios debates parlamentares e até mesmo após os referidos diplomas legais terem sido sancionados pelo governo estadual, o que ocorreu em junho de 2012.

Não somente as datas dos cálculos comprovam tal circunstância, como também se pode demonstrá-la pelo teor do debate parlamentar que antecedeu a edição das leis em questão. Em determinado momento da 45ª. Sessão Ordinária da egrégia Assembleia Legislativa do Estado, realizada em 5 de junho do corrente ano, feriu-se o seguinte diálogo:

O SR. LUCAS REDECKER (PSDB) – Sr. Presidente, gostaria de saber se o governo enviou o cálculo atuarial do projeto. A bancada do PSDB até hoje não recebeu esse cálculo para, com base no art. 40 da Constituição, que trata do equilíbrio previdenciário, entender melhor o projeto.

³ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº. 13.757-2011 (ART. 10-A E ART. 14) E Nº. 13.758-2011 (ART. 10-A E ART. 15). PREVIDÊNCIA PÚBLICA. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO ESTADO. REGIME FINANCEIRO DE REPARTIÇÃO SIMPLES E REGIME FINANCEIRO DE CAPITALIZAÇÃO. MEDIDA LIMINAR. SUSPENSÃO DA APLICAÇÃO IMEDIATA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS INQUINADOS. A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195, §5º, da CF), da finalidade (art. 149, §1º, da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF). Por se subordinar a tais princípios constitucionais, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial. Os cálculos atuariais existentes nos autos, no entanto, a par de intempestivos, porquanto elaborados após a edição e sanção das leis complementares inquinadas, aparentemente trazem severas inconsistências que, em princípio, retiram a legitimação da majoração da alíquota da contribuição previdenciária no Estado. Assim, presentes o *fumus boni iuris* da autora e o *periculum in mora*, afigura-se prudente o deferimento da medida liminar para o efeito de suspender a aplicação imediata do disposto nos artigos 10-A e 14, ambos da Lei Complementar nº. 13.757-2011, e nos artigos 10-A e 15, ambos da Lei Complementar nº. 13.758-2011 até o julgamento do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, POR MAIORIA.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70051297778, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 12/11/2012)

O SR. PRESIDENTE ALEXANDRE POSTAL (PMDB) – Esta presidência não tem nada além do que está no projeto. Não há nenhum apêndice ou anexo ao projeto, apenas o que V. Exas. também têm em mãos. Vê-se claramente, destarte, que a Assembleia Legislativa não editou as leis complementares com base em estudos atuariais, que desconhecia. Os números atuariais só vieram posteriormente, à guisa de tentativa de justificação para o já legislado.

Assim sendo, resta admitir que a lei foi editada sem qualquer base em estudo atuarial, circunstância que viola os princípios da vinculação específica, da correlação e da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Maiores considerações sobre o tema serão feitas a seguir, com o estudo da previdência gaúcha.

5 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto n. 4.842, de 08/08/1931, criou o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), que em seu art. 2º dispunha que “[...] o Instituto terá por fim desenvolver a previdência e assistência em favor dos funcionários do Estado, dos municípios e das classes proletárias, mediante a concessão de pensões, empréstimos e pecúlio.” (RIO GRANDE DO SUL, 1931).

Modernamente, a Lei Estadual nº 7.672/82, com alterações e adequações, no tempo, às normas constitucionais e infraconstitucionais supervenientes, disciplina a previdência estadual.

Antes e acima dela, dispõe a Constituição Estadual, em seu art. 41, que “[...] o Estado manterá órgão ou entidade de previdência e assistência à saúde para seus servidores e dependentes, mediante contribuição, na forma da lei previdenciária própria”. (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

O Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS, 2011) também concentra a gestão da saúde e previdência dos servidores públicos e,

[...] desde 2005 é, oficialmente, o gestor do Regime Próprio de Previdência Social, responsável pelo pagamento de mais de R\$6 bilhões em aposentadorias e pensões dos servidores estaduais. O IPE-Saúde possui mais de novecentos mil segurados em seu plano de saúde, atuando junto a uma rede de mais de 7.600 médicos, 337 hospitais e 453 clínicas credenciados.

No plano legislativo estadual, o regime próprio de previdência social do Estado do Rio Grande do Sul é organizado e financiado mediante dois sistemas: sendo um da repartição simples e outro de capitalização, na forma disposto na Lei Complementar Estadual n. 13.758/2011 (art. 1º).

Neste diploma legislativo, instituiu-se o chamado FUNDOPREV, Fundo Previdenciário voltado à implementação do regime financeiro da capitalização, com importante ressalva, no que pertine à disposição dos valores que integram o fundo, “[...] em nenhuma hipótese poderão os valores pertencentes ao Fundo serem utilizados pelo Governo do Estado para outros fins que não previdenciários.” (§3º, do art. 7º).

A gestão do FUNDOPREV concerne ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, com segregação contábil e fiscal dos demais recursos e fundos da autarquia previdenciária. E a concessão e o pagamento de benefícios custeados pelo FUNDOPREV, respeitadas as autonomias constitucionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão descentralizados para as respectivas unidades seccionais (RIO GRANDE DO SUL, 2011, §§1º e 2º, do art. 4º).

Hodiernamente, com o advento da Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015, dada a instituição do regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, foi autorizada a criação da RS-PREV, com a finalidade de administrar e executar o plano de benefícios de caráter previdenciário, em consonância com os ditames das Leis Complementares Federais n. 108 e 109/2001.

Por definição legal §1º do art. 4º da Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2015), a RS PREV é uma fundação de natureza pública, sem fins lucrativos, terá personalidade de direito privado e gozará de autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.

No regime de previdência complementar (RPC), a partir da data da publicação de seu ato de instituição, aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de que trata o art. 201 da Constituição Federal, às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (RPPS-RS), aos servidores, inclusive os membros de Poder, titulares de cargos efetivos (RIO GRANDE DO SUL, Lei n. 14.750/2015, art. 2º, *caput*).

Em outras palavras, até o teto do regime geral de previdência social (que na data de elaboração desse texto corresponde a R\$4.663,75), aposentadorias e pensões ficam obrigatoriamente sob o manto e regras do regime próprio de previdência do Estado do Rio Grande do Sul, leia-se, alocam-se ao FUNDOPREV. Aos servidores que perceberem remuneração a este teto, restará a faculdade de aderir ao RS-PREV. A propósito, dispõe a Lei n. 14.750/2015, em seu art. 23, que “[...] as contribuições do patrocinador (Estado do Rio Grande do Sul) e do participante (servidor ou membro de poder) incidirão sobre a parcela da remuneração que exceder o limite máximo a que se refere o art. 2º desta Lei

Complementar”. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

E para finalizar, no ponto, estabelece o *caput*, do art. 24, do mesmo diploma estadual, que “[...] a alíquota da contribuição do patrocinador será igual a do participante, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, e não poderá exceder o percentual de 7,5%.” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

5.1 Modelos de Financiamento

Por força do mandamento constitucional advindo com a Emenda Constitucional n. 20/1998, tratou o Estado do Rio Grande do Sul de criar o regime próprio de previdência social de seus servidores e pensionistas.

Até então, entre os gaúchos, a previdência dos servidores civis do Rio Grande do Sul orientava-se exclusivamente pelo modelo da repartição simples.

A medida legislativa de maior impacto, no que tange à instituição do regime próprio de previdência no Rio Grande do Sul, foi a Lei Estadual n. 12.395, de 15.12.2005, que reestruturou o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

No que mais interessa ao presente estudo à luz do equilíbrio financeiro e atuarial, pode-se afirmar que, em um primeiro momento, o Estado do Rio Grande do Sul adotou dois modelos de financiamento no regime próprio de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos:

- a) manteve-se o modelo da repartição simples para um conjunto de servidores;
- b) implementou-se o modelo da capitalização para outro conjunto de servidores.

A distinção exsurge a partir da entrada em vigor da Lei Estadual n. 13.758/2011.

À época do envio do projeto de lei posteriormente aprovado (a Lei n. 13.758/2011), justificou-se o encaminhamento da estrutural alteração do sistema previdenciário gaúcho – ou reestruturação como literalmente posto no texto -, especialmente pelas mudanças advindas no texto constitucional republicano de 1988 (ANEXO A).

Os adventos das Emendas Constitucionais n. 20/1998 e 41/2003 e a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário gaúcho foram os principais fundamentos dessa “reforma” estadual, que implantou no Rio Grande do Sul o FUNDOPREV, buscando estancar o crescente déficit das contas previdenciárias.

Atualmente, vige a Lei Complementar Estadual n. 14.016/2012⁴, com a seguinte disciplina, no que pertine aos modelos de financiamento e seus efeitos quanto ao momento do ingresso no sistema de previdência estatal:

Art. 10-A. A contribuição previdenciária mensal descontada dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul, contribuintes do Regime Financeiro de Repartição Simples, é fixada em 13,25% (treze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento).

Parágrafo único. Aplica-se a alíquota prevista neste artigo aos inativos e aos pensionistas na forma dos §§ 18 e 21 do art. 40 da Constituição Federal.”

Art. 14. A contribuição mensal do Estado para o Regime Financeiro de Repartição Simples será de 26,50% (vinte e seis inteiros e cinquenta centésimos por cento), correspondente ao dobro daquela descontada do servidor.

Art. 15. A contribuição previdenciária mensal descontada dos segurados civis ativos, inativos e pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul contribuintes do FUNDOPREV será de 13,25% (treze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) sobre a remuneração ou subsídio efetivamente recebido.”

Art. 16. A contribuição mensal do Estado para o FUNDOPREV será de 13,25% (treze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), sendo idêntica àquela descontada do servidor. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Como se infere da leitura dos textos legais, houve um “ponto de corte”, a partir da data da vigência da Lei Estadual n. 13.758/2011, havendo diferenciação no que tange ao aporte da contribuição estatal, conforme a data de ingresso do servidor ocupante de cargo efetivo no serviço público estadual.

Como antes afirmado, antes da vigência da citada lei, o modelo de financiamento da previdência era o da repartição simples; após a vigência, o modelo de financiamento é o da capitalização.

A opção do Estado do Rio Grande do Sul, no que respeita à transição do modelo financeiro da repartição simples para o da capitalização foi de adotar o que

⁴ A constitucionalidade desta lei está sendo discutida por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sem julgamento definitivo até a finalização do presente estudo.

se intitula segregação das massas, assim esmiuçada na doutrina de Nogueira (2012, p. 172-173):

A segregação da massa é uma forma de equacionamento do déficit atuarial alternativa ao plano de amortização por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos, especialmente indicada quando se tratar de um déficit muito elevado, que resulte em alíquotas cuja efetivação apresente-se inviável.

Consiste, segundo o modelo admitido pela Portaria MPS nº 403/2008, na separação dos segurados do RPPS em dois grupos distintos, a partir do estabelecimento de uma data de corte que tome como base a data de seu ingresso no ente federativo.

Na segregação, os segurados mais “antigos” e os beneficiários de aposentadorias e pensões já concedidas são alocados ao “Plano Financeiro”, que representa um grupo “fechado” e em extinção, enquanto os segurados mais “jovens” e todos os novos segurados que vierem a ser admitidos são alocados ao “Plano Previdenciário”.

Os recursos já acumulados no ativo do RPPS são distribuídos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, que passam a funcionar com a separação orçamentária, financeira e contábil de seus recursos e obrigações, ficando vedada a transferência de segurados, recursos, contribuições ou obrigações entre um e outro plano.

O Plano Previdenciário terá, nos primeiros anos de existência, um número crescente de segurados ativos em fase contributiva e poucos benefícios concedidos, o que permitirá uma contínua acumulação de recursos para o pagamento de suas obrigações futuras, em Regime Financeiro de Capitalização.

De forma oposta, o Plano Financeiro terá um número decrescente de segurados ativos contribuindo e cada vez mais benefícios sendo pagos; isso exigirá que o ente federativo aporte volumes de recursos expressivos e crescentes para a cobertura de suas insuficiências financeiras, no Regime Financeiro de Repartição Simples (ou orçamentário).

Essas tendências serão mantidas até o Plano Previdenciário atingir a maturidade e o Plano Financeiro entrar em declínio rumo a sua extinção, fechando o período de transição do RPPS.

Em outras palavras, àqueles servidores públicos civis estaduais ingressantes **até** a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº. 13.758/2011, deve o empregador (Estado do Rio Grande do Sul), contribuir para o modelo financeiro de repartição simples, com valor equivalente ao **dobro** da contribuição descontada/paga pelo servidor (atualmente 13,25% de sua remuneração) (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Àqueles servidores ingressantes no serviço público **após** a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 13.758/2011, deve o empregador (Estado do Rio Grande do Sul), contribuir para o modelo financeiro de capitalização (para o qual foi criado o FUNDOPREV, conforme art. 4º, da mesma lei) com valor idêntico ao da

contribuição descontada/paga pelo servidor (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Tal medida, redução do aporte estatal por metade, desde 2011, inequivocamente reduz sensivelmente os gastos previdenciários do empregador e, a médio e longo prazos, parece ir ao encontro do objetivo de equilibrar financeira e atuarialmente as contas previdenciárias. Iniciativa esta, no entanto, cujos resultados não puderam e quiçá poderão ser sentidos, graças à alteração substancial ocorrida no sistema previdenciário, por meio da instituição da previdência complementar.

Esta transição do modelo de financiamento da repartição simples para o modelo de financiamento da capitalização, entretanto, traz à reboque um passivo significativo e que deverá ser pago pelo ente estatal com estimativa até o ano de 2040, considerada a quebra do pacto intergeracional. O ápice desse desajuste, considerada a tabela supracitada (com a JUSTIFICATIVA ao projeto que redundou na Lei n. 13.758/2011), ainda está por vir e ocorrerá no ano de 2027.

A respeito das dificuldades e dos custos dessa transição, ensina Figueiredo (2003):

Esses custos são produzidos porque a transição repartição/capitalização transforma custos implícitos em explícitos. Nesse contexto, o sistema novo passa a não receber as receitas de contribuições vertidas para o sistema de repartição simples.

Essa dívida implícita corresponde, portanto, a todas as aposentadorias pagas aos aposentados no sistema de repartição simples, mais uma compensação pelas contribuições feitas por todos os trabalhadores ativos até a data da reforma e que se incorporaram ao novo sistema. A título de exemplo, suponha que um determinado servidor tenha descontado para a previdência pública nos últimos 20 anos em um regime de repartição simples, portanto não ensejando acumulação de recursos no sistema.

A partir de determinado momento, há a implantação de novo sistema previdenciário, desta feita capitalizado e de contribuição definida. Sendo assim, o servidor passará nos 15 anos restantes (suponha que ele se aposente aos 35 anos de contribuição) contribuindo para a sua própria aposentadoria, fazendo jus, de acordo com comando constitucional, à integralidade de proventos.

Ocorre que há um problema financeiro. Não houve acumulação de recursos nos 20 anos iniciais e portanto esses valores devem ser aportados para fazer frente aos dispêndios relativos à aposentadoria do servidor. Várias alternativas são possíveis. Uma proposta seria o caso da Colômbia, que estabeleceu uma contribuição adicional de 1% sobre toda a população. Outra alternativa seria emitir títulos públicos em valor referente a essa dívida de transição. O Chile e Peru adotaram essa última hipótese, implementando o chamado "bônus de reconhecimento", que teria a vantagem de explicitar uma dívida implícita e permitir ao Estado planejar adequadamente o seu fluxo de caixa através do tempo. No entanto, esses títulos aumentariam a dívida pública e diminuiriam as condições do Estado de ajuste do sistema previdenciário no longo prazo.

5.2 Aumento da fonte de custeio (majoração das alíquotas no tempo)

Ao longo das últimas décadas, para se buscar o equilíbrio financeiro e atuarial, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a forma encontrada tem sido a majoração das alíquotas da contribuição previdenciária.

Inicialmente a Lei Estadual n. 7.672/82, por seu art. 42, “a”, estabelecia como fonte de receita do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, a contribuição mensal dos segurados, equivalente a 9% do salário de contribuição, descontada compulsoriamente em folha de pagamento (5,4% desse montante destinava-se ao pagamento das pensões e os restantes 3,6% destinavam-se à saúde) (RIO GRANDE DO SUL, 1982).

Tempos depois, por meio da Lei Estadual n. 10.588/95, em seu art. 1º, instituiu-se a chamada “contribuição previdência complementar”, de natureza compulsória e que correspondia a 2% sobre a remuneração líquida dos servidores do Estado, valores esses que deveriam reverter para o pagamento dos benefícios de aposentadoria dos servidores (RIO GRANDE DO SUL, 1995).

Mais adiante, a Lei Estadual n. 12.065/2004, em seu art. 1º, fixaram a contribuição previdenciária no patamar de 11% sobre o salário de contribuição dos servidores ativos. Em sequência, a Lei Estadual n. 12.066/2004, em seu art. 2º, I, fixou como receita do Fundo de Assistência à Saúde (FAS), a alíquota de 3,1% do salário de contribuição dos servidores (RIO GRANDE DO SUL, 2004a, 2004b).

Finalmente, com o advento da Lei Estadual n. 14.016/2012, em seu art. 10-A, novo aumento da alíquota, desta feita, fixada em 13,25%, atualmente vigente da contribuição previdenciária no Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

5.3 Cenário atual (equilíbrio financeiro e atuarial?)

Muito embora a implementação da alteração legislativa ocorrida em 2011 no âmbito da previdência sul-rio-grandense, com a instituição do modelo de financiamento da capitalização, e com o intuito de buscar – tal qual noticiado na justificativa ao projeto de lei:

[...] uma solução estrutural para a Previdência Estadual, mantendo-a pública, permitindo a gestão paritária dos recursos previdenciários, apontando para o estancamento do passivo previdenciário e, por consequência, aumentando a capacidade de investimento do Estado.

Em pouco menos de quatro anos, nova tentativa de adequação do sistema previdenciário veio à tona, com o encaminhamento à Assembleia Legislativa de projeto de lei, aprovado às pressas, em regime de urgência, transformado na Lei Complementar Estadual n. 14.750, em 15.10.2015, voltado à instituição de previdência complementar para os servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

E a justificativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo (ANEXO B), quando do envio do projeto de lei instituidora do regime de previdência complementar, novamente aponta a necessidade de se estancar o déficit das contas previdenciárias gaúchas, permitindo que as receitas públicas voltadas ao pagamento dos benefícios previdenciários possam ser realocadas para outras prioridades e necessidades da atuação estatal, tais como, segurança, saúde e educação.

Partindo-se dessas premissas, anuncia-se um impasse, um descompasso no que concerne ao equilíbrio financeiro e atuarial do modelo gaúcho, mormente com a implantação do regime de previdência complementar e sua influência nos futuros aportes de contribuições para o FUNDOPREV.

Como já frisado, a criação do FUNDOPREV, voltado à gestão e pagamento dos benefícios de servidores ingressantes a partir de 2011 no serviço público estadual, informa-se pelo modelo de financiamento da capitalização. E se a acertada ideia inicial – como referido na justificativa do envio do projeto de lei que criou o FUNDOPREV – era permitir uma contínua acumulação de recursos (maior número de segurados ativos do que inativos e pensionistas, ao início da formação do fundo) para o enfrentamento das obrigações futuras, o advento do RS-PREV, fundo criado com o regime de previdência complementar, passa a restringir os aportes de valores ao FUNDOPREV apenas ao limite do teto do regime geral de previdência social.

Daí, não ser preciso muito para se concluir que, na prática, o FUNDOPREV – fundo do qual dependerão no futuro os ingressantes no serviço público estadual desde a Lei Complementar Estadual n. 13.758/2011 até o advento do regime de previdência complementar – restará inviabilizado do ponto de vista de sua solidez atuarial considerado a pequena massa de servidores ingressantes no referido fundo,

insuficiente para garantir o pagamento dos benefícios futuros.

É de rigor sublinhar que no plano federal – no que compete aos servidores civis da União – o regime próprio de previdência segue o modelo da repartição simples, não se cogitando, então, da existência de fundo para o qual revertam as contribuições dos segurados e pensionistas, e da verba patronal. Por essa razão, nenhum desequilíbrio se verifica, no âmbito federal, com a criação do regime de previdência complementar, por meio da Lei Federal n. 12.618/2012.

Diferentemente, no Estado do Rio Grande do Sul, quando da criação do regime de previdência complementar, já existia e estava em pleno funcionamento o regime próprio de previdência, sob modelos de financiamento da repartição simples, mas também de capitalização, este para os servidores ingressantes a partir de 2011, com a criação do FUNDOPREV.

O resultado dessa equação derivada da instituição do regime de previdência complementar será inafastavelmente, o desequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência estadual, cuja gestão incumbe ao FUNDOPREV.

Pouco consistentes, pois, as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo Estadual para alterar substancial e drasticamente o sistema previdenciário gaúcho, transformadas em lei, recentemente, pelo Poder Legislativo.

A contenção ou redução do *déficit* previdenciário atual e a projeção de solvabilidade do sistema para os futuros beneficiários, para que possa o Estado fazer uso de seus recursos em investimentos em outras áreas essenciais (educação, segurança e saúde, para exemplificar), esbarra na inobservância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, mais uma vez deixado de lado, em nome da urgência na aprovação de projeto de lei sem o suficiente debate entre todos os envolvidos e atingidos.

Mais uma vez, a previdência – e o propalado *déficit* nas contas estatais a ela imputado - assume o papel de protagonismo e de vilania, de responsável pelo rombo orçamentário que impede outros investimentos importantes, merecendo a busca de soluções urgentes e eficazes pelos agentes políticos do Estado do Rio Grande do Sul. E discurso vazado com essa pobreza e inconsistência de argumentos acaba por gerar distorção e má compreensão de matéria revestida de muito maior complexidade. O atropelo na análise de tão intrincado tema com a alteração radical na matriz previdenciária em menos de quatro anos, com a aprovação de duas leis sobre o tema (uma criando o FUNDOPREV, outra criando o RS-PREV, cuja parte da

massa de integrantes confunde-se), bem demonstra, senão o pouco conhecimento, a falsa seriedade⁵ com que o tema é tratado.

Essa realidade de opções açodadas e inadequadas, ao longo dos anos, foi verificada pelo Tribunal de Contas, no Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governador do Estado, exercício de 2014, da Relatoria do Conselheiro Algir Lorenzon:

No histórico do fundo previdenciário no Estado do Rio Grande do Sul, cabe mencionar que antes do Fundoprev, o governo anterior (2007 - 2010), além de buscar a implementação da Previdência Complementar, já mencionada, adotou medidas para tentar amenizar as dificuldades com o fluxo dos gastos previdenciários.

Embora as destinações dadas aos recursos obtidos com a venda de ações do Banrisul (R\$ 1,287 bilhão – valor nominal), tenham sido denominadas de fundos previdenciários (FG-PREV e FE-PREV), trataram-se efetivamente de duas reservas financeiras: a primeira, para os aportes patronais das futuras aposentadorias no modelo de Previdência Complementar; a segunda, para dar fôlego financeiro ao pagamento mensal dos inativos e pensionistas durante o prazo de sete anos.

Ao final de 2009, a Lei nº 13.328/2009 extinguiu o FE-PREV, **realocando o seu saldo para outros fins, especialmente, na construção da malha rodoviária**. Em 2011, foi a vez do FG-PREV, cujo saldo foi utilizado para pagamento dos atuais benefícios previdenciários do Fundo de Repartição Simples, conforme autorizado na Lei nº 13.758/2011. (TCE-RS, 2011, grifo nosso).

A todas essas, ao longo da elaboração desse estudo, duas realidades foram evidenciadas no que pertine à conformação do regime próprio de previdência dos servidores do Estado do Rio Grande do Sul ao equilíbrio financeiro e atuarial:

- a) antes da aprovação da Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015, a criação do FUNDOPREV e a separação dos modelos de financiamento da repartição simples e da capitalização, acenava como uma medida adequada para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial (o que somente poderia ser verificado com maior grau de certeza e de segurança – é certo - com o passar do tempo, dadas as variáveis envolvidas e o crescimento do valores aportados ao fundo, sem descurar dos cenários econômicos nacional e internacional); e
- b) após a aprovação da Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015,

⁵ A criação de fundo – dentro do regime da previdência complementar – merece especial e redobrada atenção na gestão, dado o volume expressivo de recursos que serão alocados e os interesses envolvidos. A preocupação maximiza-se, na quadra atual, considerado o ambiente político-econômico permeado por escândalos de corrupção e desvios de recursos, tendo por autores agentes políticos e grandes grupos econômicos.

entretanto, dada a incompatibilidade da coexistência entre o FUNDOPREV e o RS-PREV, o equilíbrio financeiro e atuarial é objetivo que não será alcançado, gerando em curto espaço de tempo novas investidas contra a previdência pública, a fim de se estancar o *déficit* gerado pelas inadequadas escolhas políticas.

6 CONCLUSÃO

O encerramento do presente estudo sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência do Estado do Rio Grande do Sul sinaliza para a presença de numerosos equívocos no enfrentamento de tema tão delicado e de tamanha repercussão, seja nas contas públicas, seja na esfera de direitos dos usuários do sistema.

Como exposto ao longo desse escrito, o modelo de financiamento da previdência da repartição simples, adotado pelo Rio Grande do Sul até a entrada em vigor da Lei Estadual n 13.758/2011 (com milhares de segurados e pensionistas ainda vinculados a ele) tem por elemento informador o chamado pacto intergeracional, ou seja, os servidores em atividade financiam (custeiam) o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores inativos e dos pensionistas.

Por sua natureza, esse modelo tem (e no Rio Grande do Sul efetivamente teve) auto sustentabilidade (ou muito mais que isso), no mínimo, durante o período em que o número de servidores em atividade superava o número de inativos e pensionistas.

Além disso, ao longo de mais de duas décadas, ao menos, esse modelo apresentou resultado superavitário no Rio Grande do Sul, usando-se da lógica de que muito mais se arrecadava entre a soma das contribuições arrecadadas dos servidores e do Estado (empregador) do que se pagava aos inativos e pensionistas (partindo-se da premissa de que efetivamente o empregador recolhia sua quota parte, algo pouco transparente, para não dizer duvidoso em todos esses anos).

De se indagar, então, a razão pela qual insistentemente se fala apenas no *déficit* atual (financeiro), sem a observância de todo o período em que esse mesmo modelo registrava expressivo *superávit*. Por que não se mencionar a destinação dada ao excedente dos recursos previdenciários dos servidores e do empregador (ente estatal), em todo esse período no qual eram superiores os volumes das contribuições aos volumes dos benefícios pagos? Afinal, o que foi feito com esses valores, com o resultado da diferença entre o arrecadado e o pago, no âmbito da previdência gaúcha?

Certo que não havia vinculação legal de destinação dos valores arrecadados em maior volume daqueles pagos, especificamente com a previdência, já que o modelo de repartição simples, por sua natureza, assim não prevê. O modelo, como

explicitado neste estudo, parte da premissa do chamado pacto intergeracional que em apertada síntese, significa: os ativos financiam o pagamento dos benefícios dos inativos.

De todo modo, resta incompleta e superficial a afirmação da existência de *déficit* sem apontar essa realidade, sem esse histórico, sem o que se arrecadou dos servidores e o compromisso estatal assumido de no futuro (que agora é o presente) arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários, debitando esse desajuste nos "ombros" de servidores e seus pensionistas.

A propósito e nessa mesma linha de raciocínio, a abordagem do tema feita pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Algir Lorenzon, ao comentar o resultado negativo do plano financeiro do IPERGS, em 2014 (p. 174-175 do parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado, exercício 2014):

Esse resultado previdenciário negativo não deve ser interpretado como um déficit previdenciário, mas, sim, um déficit fiscal, pois aqui há de se entender que se trata de uma obrigação que o Estado assumiu com seus servidores inativos, quando o regime previdenciário passou de um sistema assistencialista para um sistema contributivo e solidário, com as alterações promovidas com as Emendas Constitucionais ns. 20 e 41, de 1998 e 2013, respectivamente.

O sistema de seguridade social, ao receber essa gama de obrigações na sua formação, já estaria falido, nasceria falido e impossível de ser cumprido. Com a separação dessas obrigações, cujo contingente de beneficiários irá sendo extinto com o tempo, e com a nova massa de servidores que ingressarem a partir daí, com a formação de um fundo que propicie o pagamento de suas futuras aposentadorias, é que se poderá falar, então, em superávit ou déficit previdenciário, como é o caso do Fundoprev, abordado anteriormente.

Afirmadas a omissão e a falácia a respeito das verdadeiras origens do indigesto *déficit* previdenciário (ou *déficit* fiscal, como afirma a Corte de Contas), a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário rio-grandense não tem encontrado as melhores soluções pelos agentes políticos.

A primeira e estrutural tentativa de readequação e busca do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência gaúcha, implementada a partir da Lei Estadual n. 13.758/2011, trouxe em seu bojo a substituição paulatina do modelo de financiamento - da repartição simples para a capitalização -, para os novos servidores públicos.

Esta mudança do modelo de financiamento da previdência, de tamanha envergadura, de tamanha complexidade e repercussão a médio e longo prazos –

diz-se isso porque o pagamento da grande massa dos benefícios devidos aos servidores e pensionistas contemplados na Lei Estadual n. 13.758/2011, somente ocorrerá daqui aproximadamente três décadas – foi apontada, à época, como,

[...] uma solução estrutural para a Previdência Estadual, mantendo-a pública, permitindo a gestão paritária dos recursos previdenciários, apontando para o estancamento do passivo previdenciário e, por consequência, aumentando a capacidade de investimento do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2011)

Os resultados dessa substancial mudança, lamentavelmente, sequer puderam ser sentidos, graças à abrupta alteração do sistema previdenciário advinda com a aprovação da recente Lei Complementar Estadual n. 14.750/2015, instituidora do regime de previdência complementar no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Em alto e bom som, justificou-se dita reforma afirmando-se que:

[...] é imperiosa a adoção de medidas efetivas que consigam não só contornar a deficiência de caixa, como também ajustar estruturalmente as finanças do Estado, colocando-o em uma trajetória de desenvolvimento sustentável e garantindo às futuras gerações um Estado comprometido com previdência básica dos seus servidores públicos e apto ao acolhimento das demandas da população gaúcha. (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O confronto entre as justificativas apresentadas e as retóricas envolvidas não evidencia maiores dessemelhanças.

Em suma, em temática bastante sensível e de alta complexidade, cujos resultados na economia local somente impactarão daqui a muitas décadas, submetem-se projetos de lei em regime de urgência, sem o enfrentamento de maiores debates no parlamento e por todos os demais envolvidos.

As práticas seguem as mesmas, os argumentos quase sempre também e os resultados ineficazes são consequência direta desse equivocado proceder.

O cálculo atuarial, seriamente apresentado e bem estudado, necessário minimamente ao atingimento do equilíbrio das contas previdenciárias a longo prazo, é deixado de lado ou apresentado às pressas e, por consequência, sem o rigor técnico exigido a alcançar resultados satisfatórios.

Daí a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência do Estado do Rio Grande do Sul, cujos modelos de financiamento adotados, além de não se revestirem da segurança e solidez desejadas, estão sujeitos a sucessivas e cada vez mais rápidas mudanças pelos agentes políticos da

vez.

Enquanto os responsáveis pela gestão e pela instituição dos sistemas previdenciários não enfrentarem a matéria com seriedade, tecnicidade, planejamento e sem atropelos – virtudes até aqui não vistas - pouco se avançará na busca do equilíbrio financeiro e previdenciário dos regimes adotados, seja qual for o modelo de financiamento eleito.

No Estado do Rio Grande do Sul, as recentes alterações do sistema previdenciário não permitem resposta satisfatória quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. Seguridade social. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1272, dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9311>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 8 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130123-155051-623.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

BARROS, Clemilton da Silva. O modelo de proteção social brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3246, maio 2012. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/artigos/21775>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito previdenciário**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

FEIJÓ, Coimbra. **Direito previdenciário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Ed. Trabalhistas, 1988.

FERRARO, Suzani Andrade. **As emendas constitucionais n. 20/1998 e 41/2003 e o equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2007-11-01T08:49:08Z-4273/Publico/Suzani%20Andrade%20Ferraro.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. O sistema multipilar e a reforma da previdência: análise, perspectivas e controle. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 22, n. 5, nov./dez. 2003. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50717>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GODÓI, Marciano Seabra de. O déficit da Previdência Social sob a ótica da Constituição Federal. **Revista Fórum de Direito Tributário RFDT**, Belo Horizonte, v. 26, n. 5, mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=40232>>. Acesso em: 29 out. 2015.

GRANEMANN, Sara; SALDANHA, José Miguel Bendrao. **Os fundos de pensão e a acumulação capitalista**. [Rio de Janeiro], 2003. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/previdencia/os_fundos_de_pensao.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2015.

HAIKAL, Daniela Mello Coelho. Regime de previdência dos servidores públicos. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, p. 63-76, jun. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57934>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **A previdência social como direito fundamental**. Niterói: Impetus, 2010. Disponível em: <<http://www.impetus.com.br/noticia/92/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>>. Acesso em: 4 ago. 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Tábua de vida**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao_da_mortalidade.shtm>. Acesso em: 6 dez. 2015.

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – IPERGS. **O IPERGS hoje**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.ipe.rs.gov.br/80anos/conteudo/339>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

IYER, Subramaniam. **Matemática atuarial de sistemas de previdência social**. Brasília: MPAS, 2002. (Coleção Previdência Social. Série traduções, 16).

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCO, Zanita de *et al.* Os regimes próprios de Previdência Social: fundamentos e desafios . In: SCHWARZER, Helmet (Org.). **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS, 2009. p. 39-68. (Coleção Previdência Social. Série debates, 30).

MENEGUIM, Fernando B. **Previdência complementar dos servidores públicos**. Brasília: Senado Federal, mar. 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-88-previdencia-complementar-dos-servidores-publicos>>. Acesso em: 21 jul. 2015. (Textos para Discussão, 88).

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: MPS, 2012. (Coleção Previdência Social, 34). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2015.

PACHECO FILHO, Calino; WINCLER, Carlos Roberto. Reforma da Previdência: o ajuste no Regime Geral de Previdência Social. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/425/655>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

PASSARINHO, Paulo. **A fraude previdenciária**. Rio de Janeiro: Fundação Lauro Campos, 2 mar. 2012. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/2012/03/a-fraude-previdenciaria/>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

PASSOS, Benedito Claudio. **IDP – Índice de desenvolvimento previdenciário: uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2005.

PINTO, Joaquim Eurípedes Alves; NASCIMENTO, Sérgio do; FIGUEIREDO, Sylvia Marlene de Castro. A Reforma Previdenciária na Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. In: CAMARGO, Suzana. (Org.). **A reforma previdenciária na emenda constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. São Paulo: Divisão de Serviços Gráficos TRF 3ª Região, 2005. p. 117-170.

PULINO, Daniel. Previdência complementar do servidor público. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91200>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

RANGEL, Leonardo Alves. Previdência Complementar dos servidores públicos e poupança de longo prazo. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 10, p. 192-197, fev. 2005 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ENSAIO3_Leonardo10.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas

Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 70, de 2014. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3D&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Decreto nº 4.842, de 8 de agosto de 1931.** Crêa o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1931. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47292&hTexto=&Hid_IDNorma=47292>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 10.588, de 28 de novembro de 1995.** Dispõe sobre a aposentadoria dos servidores públicos estaduais. Porto Alegre, 1995. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/estaduais/rs/43/1995/10588.htm>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 12.065, de 29 de março de 2004.** Dispõe sobre as contribuições mensais para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. Porto Alegre, 2004a. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1332268150_Lei%2012.065.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 12.066, de 29 de março de 2004.** Dispõe sobre o Fundo de Assistência à Saúde - FAS/RS, e dá outras providências. Porto Alegre, 2004b. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1436191103_12.066.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011.** Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV –, e dá outras providências. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1342720534_Lei%20n%C2%BA%2013.758.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 14.016, de 21 de junho de 2012.** Introduce alteração na Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV –, e dá outras providências. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1343067105_Lei%2014.016,%20de%2021%20de%20junho%20de%202012.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015.** Institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos – RPC/RS –, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS –, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev –, e dá outras providências. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=62405&hTexto=&Hid_IDNorma=62405>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei nº 7.672, de 18 de junho de 1982.** Dispõe sobre o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1982. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1334337640_LEI%20N%207672_IPE_ATUALIZAD A.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2015.

_____. **Lei nº 12.395, de 15 de dezembro de 2005.** Reestrutura o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPERGS - e dá outras providências. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=49232&hTexto=&Hid_IDNorma=49232>. Acesso em: 8 dez. 2015.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. **Curso de Direito previdenciário: fundamentos de interpretação e aplicação do direito previdenciário.** Curitiba: Alteridade, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://www.revista.doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 29 jul. 2015.

SCZIMINSKI, Terezinha de Fátima Juraczky. Regime Próprio de Previdência x Regime Geral de Previdência Social: importância e vantagens. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades**, Belo Horizonte, v. 3, n. 10, p. 60-67, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=236500>>. Acesso em: 9 dez. 2015

SOUZA, Carolina Romero de. Nova hermenêutica constitucional: a valorização dos princípios na interpretação constitucional da Previdência Social brasileira. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**: RIHJ, Belo Horizonte, v. 10, n. 12, p. 75-95, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=89037>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do estado, exercício de 2014.** Conselheiro-relator: Algir Lorenzon. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_2014.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2015.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. **Metodologia da ciência.** 2. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

VARSAÑO, Ricardo; MORA, Monica. Financiamento do Regime Geral da Previdência Social. In: GIAMBIAGI, Fábio; TAFNER, Paulo (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 321-318. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq18_Cap09Financiamento_21.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2015

VAZ, Levi Rodrigues. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, p. 6-35, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos->

e-pesquisa/fique PorDentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodrigues-vaz>. Acesso em: 19 jul. 2015.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito previdenciário**. São Paulo: LTR, 2006.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. Coexistência do Regime de Repartição com o Regime de Capitalização. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 97, p. 205-209, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67542/70152>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ANEXO A – JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 189/2011

PLC 189/2011

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei Complementar que ora encaminho a essa Egrégia Casa Legislativa dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul.

A questão da reestruturação previdenciária não é nova. Nos últimos anos treze anos, pelo menos, é pauta das agendas dos governos estadual e federal.

Até 1998, os regimes previdenciários dos servidores públicos, no Brasil, não tinham a exigência de contribuição de parte destes ao custeio dos benefícios. Isto é, as despesas previdenciárias corriam por conta dos entes estatais em sua totalidade. A exceção se dava pela cobrança de contribuição para o custeio do benefício de pensão. No caso do RS, a partir de 1973, institui-se uma alíquota de 5,4% dos servidores para auxiliar no custeio do pagamento do benefício de pensão. Frise-se que então esse benefício era pago à razão de 45% da remuneração do servidor, mais 5% para cada dependente, até o limite de 100%. Por força daqueles marcos legais, tivemos uma evolução crescente das despesas previdenciárias. Por exemplo, em 1978, a participação dos inativos na folha de pessoal do Estado chega aos 18%.

Em 1988, no advento da nova Constituição Federal, as despesas previdenciárias sofrem novo impacto, com a conquista, pelos aposentados e pensionistas, do direito à integralidade e à paridade no recebimento de seus benefícios, e com o firmamento do conceito de “direito adquirido” como garantia fundamental. Inicia-se, então, um ciclo de novas demandas aos cofres públicos, na busca da consolidação e efetivação desses direitos. Em regra, só foram atendidos por meio de demandas judiciais, as quais são origens principais do tema dos precatórios.

Em 1998, estabelecem-se novos parâmetros e conceitos para a previdência dos funcionários públicos. Por meio da Emenda Constitucional nº 20, institui-se na Previdência Pública o caráter contributivo e, também, a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial nas contas previdenciárias.

Em 2003, temos um outro conjunto de medidas, através da EC 41, determinando contribuição mínima de 11% para os servidores e estabelecendo participação máxima do Estado em valor equivalente ao dobro desse percentual. Além disso, determina que as aposentadorias sejam pagas pela média das últimas remunerações, o fim da paridade entre a remuneração dos beneficiários e os ativos, estabelece a exigência de idade mínima para aposentadoria e o limite máximo de 80% para o benefício de pensão, excetuando casos especiais.

No cenário local, em 1999, na esteira da primeira reforma, temos a edição da chamada “Lei Brito”, estabelecendo um fundo de previdência para custeio de aposentadorias, mediante a cobrança de uma alíquota de 2% dos salários dos servidores. Nesse período, ocorre uma inversão na folha de pagamentos do Estado, passando o pagamento de inativos a representar 51% do total da despesa de pessoal.

Em 2004, o Governo Estadual encaminha para a Assembléia Legislativa um projeto de Lei propondo a estruturação do Regime Próprio de Previdência. Entre outras medidas, tem-se a determinação de que o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) é o gestor único do regime e, também, o estabelecimento da alíquota de contribuição igual a 11% para os servidores.

Em 2005, por meio da Lei nº 12.395, ocorre uma reestruturação do IPERGS, e fica regulamentada a condição legal do Instituto de Previdência como gestor único do RPPS.

Em 2009, a Lei nº 13.328 institui o Fundo de Equilíbrio Previdenciário - FE-Prev -, com recursos oriundos do programa de Reforma do Estado, para custeio de aposentarias e pensões.

Contudo, tanto os recursos deste fundo como os daquele criado pela “Lei Britto” foram utilizados pelo SIAC.

A tabela a seguir ilustra em números a situação do gasto realizado em 2010 e apresenta as projeções atuariais até 2040:

| PROJEÇÃO DO PASSIVO ATUARIAL – DADOS DRAA / MPAS | | | |
|--|----------------------|----------------------|------------------------|
| ANO | RECEITA | DESPESA | RESULTADO REGIME |
| 2011 | R\$ 1.561.488.719,93 | R\$ 7.153.640.156,90 | - R\$ 5.592.151.436,97 |
| 2012 | R\$ 1.521.165.368,24 | R\$ 7.276.292.404,64 | - R\$ 5.755.127.036,40 |
| 2013 | R\$ 1.481.097.136,14 | R\$ 7.405.091.403,78 | - R\$ 5.923.994.267,64 |
| 2014 | R\$ 1.440.648.358,09 | R\$ 7.523.710.817,33 | - R\$ 6.083.062.459,24 |
| 2015 | R\$ 1.398.589.434,62 | R\$ 7.642.200.744,06 | - R\$ 6.243.611.309,44 |
| 2016 | R\$ 1.358.540.718,41 | R\$ 7.746.428.376,68 | - R\$ 6.387.887.658,27 |
| 2017 | R\$ 1.316.890.618,05 | R\$ 7.844.634.999,99 | - R\$ 6.527.744.381,94 |
| 2018 | R\$ 1.277.491.674,30 | R\$ 7.919.759.249,44 | - R\$ 6.642.267.575,14 |
| 2019 | R\$ 1.237.017.353,89 | R\$ 7.976.157.343,06 | - R\$ 6.739.139.989,17 |
| 2020 | R\$ 1.189.908.357,42 | R\$ 8.042.282.884,88 | - R\$ 6.852.374.527,46 |
| 2021 | R\$ 1.169.366.766,81 | R\$ 8.078.258.827,67 | - R\$ 6.908.892.060,86 |
| 2022 | R\$ 1.147.906.520,23 | R\$ 8.112.818.615,00 | - R\$ 6.964.912.094,77 |
| 2023 | R\$ 1.126.102.459,55 | R\$ 8.139.770.593,70 | - R\$ 7.013.668.134,15 |
| 2024 | R\$ 1.104.644.903,50 | R\$ 8.146.716.500,88 | - R\$ 7.042.071.597,38 |
| 2025 | R\$ 1.078.765.341,56 | R\$ 8.136.214.326,31 | - R\$ 7.057.448.984,75 |
| 2026 | R\$ 1.029.900.261,90 | R\$ 8.111.296.704,19 | - R\$ 7.081.396.442,29 |
| 2027 | R\$ 982.160.104,29 | R\$ 8.068.544.633,82 | - R\$ 7.086.384.529,53 |
| 2028 | R\$ 935.423.122,80 | R\$ 8.003.857.824,17 | - R\$ 7.068.434.701,37 |
| 2029 | R\$ 889.824.533,42 | R\$ 7.927.647.179,34 | - R\$ 7.037.822.645,92 |
| 2030 | R\$ 848.059.304,99 | R\$ 7.821.264.420,26 | - R\$ 6.973.205.115,27 |
| 2031 | R\$ 807.422.519,74 | R\$ 7.700.787.432,43 | - R\$ 6.893.364.912,69 |
| 2032 | R\$ 768.976.533,96 | R\$ 7.558.504.475,46 | - R\$ 6.789.527.941,50 |
| 2033 | R\$ 732.473.961,07 | R\$ 7.401.363.414,36 | - R\$ 6.668.889.453,29 |
| 2034 | R\$ 694.672.529,54 | R\$ 7.193.700.224,01 | - R\$ 6.499.027.694,47 |
| 2035 | R\$ 657.497.913,78 | R\$ 6.993.473.150,12 | - R\$ 6.335.975.236,34 |
| 2036 | R\$ 622.192.790,99 | R\$ 6.784.744.806,86 | - R\$ 6.162.552.015,87 |
| 2037 | R\$ 587.237.196,98 | R\$ 6.574.959.951,35 | - R\$ 5.987.722.754,37 |
| 2038 | R\$ 553.098.113,29 | R\$ 6.358.531.562,34 | - R\$ 5.805.433.449,05 |
| 2039 | R\$ 521.186.357,02 | R\$ 6.133.538.857,83 | - R\$ 5.612.352.500,81 |
| 2040 | R\$ 489.920.672,41 | R\$ 5.903.294.450,24 | - R\$ 5.413.373.777,83 |

Na tentativa de reverter esse quadro histórico, o Poder Executivo apresenta o conjunto de medidas que compõem o Programa de Sustentabilidade, assentadas nos seguintes eixos:

- Busca da sustentabilidade do Regime Previdenciário
- Manutenção da Previdência Pública e de todos os direitos adquiridos
- Solidariedade contributiva.

Assim, o Poder Executivo apresenta uma solução estrutural para a situação, baseada na chamada “segregação de massas”, segmentando os servidores em dois grupos: um que ficará sob o regime de repartição simples, outro sob o regime de capitalização.

Do Regime Financeiro de Repartição Simples, farão parte os servidores que ingressaram no serviço público estadual **até a publicação desta Lei Complementar**. A esses servidores serão aplicadas duas de alíquotas de contribuição:

1. Até o valor do teto do Regime Geral de Previdência, R\$3.689,66, será aplicada uma alíquota de 11% a todos os servidores;
2. Para os servidores e pensionistas que perceberem remuneração superior ao teto do Regime Geral, à parcela que o exceder será aplicada uma alíquota de contribuição de 16,5%.

Neste regime, caberá ao Estado a contribuição de 2 por 1 e será o garantidor das diferenças necessárias para o pagamento dos benefícios previdenciários correspondentes.

Por outro lado, do Regime Financeiro de Capitalização farão parte os servidores que ingressaram no serviço público estadual a **partir da vigência da presente Lei Complementar**, os quais são submetidos a outras regras de aposentaria e pensões.

Desses servidores, será cobrada uma alíquota de 11%, cabendo ao Estado contribuir com o mesmo percentual, na proporção de um por um. Essas contribuições constituirão um FUNDO DE PREVIDÊNCIA – FUNDOPREV -, exclusivo e fiscalizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS -, cujos recursos serão aplicados na forma da Lei 9.717/99.

A presente proposta, portanto, apresenta uma solução estrutural para a Previdência Estadual, mantendo-a pública, permitindo a gestão paritária dos recursos previdenciários, apontando para o estancamento do passivo previdenciário e, por consequência, aumentando a capacidade de investimento do Estado.

Poder Executivo

ANEXO B – JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 303/2015

JUSTIFICATIVA

Objetiva o presente Projeto de Lei Complementar implementar o regime de previdência complementar para os servidores públicos estaduais – RPC/RS -, de acordo com o previsto no art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, constituindo elemento intrínseco e relevante ao conjunto de medidas necessárias para o ajuste do Estado.

O Estado do Rio Grande do Sul, como é de conhecimento, tem enfrentado nas últimas décadas um déficit crônico que vem minando os esforços de gerações em construir um Estado com nível de vida e serviços públicos diferenciados. O elevadíssimo comprometimento das receitas estaduais na área de pessoal e a baixa capacidade de financiamento do setor público posicionam o Estado, comparado aos demais Estados brasileiros, na pior situação em relação ao quesito investimento. No passado chegando a investir 30% de sua Receita Corrente Líquida, no presente migra-se perigosamente a uma taxa de investimentos zero com recursos do próprio Tesouro do Estado, com desastrosas consequências para a economia gaúcha.

A previdência do servidor público tem sido um dos fatores estruturais que vem afetando, progressivamente, o desempenho das finanças públicas do Estado, com crescente pressão sobre o orçamento fiscal e um déficit atual superior a R\$ 7 (sete) bilhões anuais. À luz de tal quadro, lida-se com eventual incapacidade do Tesouro em honrar com os benefícios de aposentados e pensionistas.

Dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social expõem com clareza a grave situação com que se está a lidar:



Não há mais como postergar o enfrentamento dos desequilíbrios verificados nas finanças estaduais, para tanto sendo desvaliosos os recursos utilizados nos últimos 30 anos, tais como o

endividamento, a inflação, os débitos de tesouraria, as privatizações e o caixa único, que, por razões divulgadas, não mais podem ser utilizados como fontes de financiamento do déficit.

O RPC/RS contempla medidas imediatas que, a médio e longo prazos, revelam-se estruturais à recuperação da capacidade econômica e de investimentos do Estado. Por um lado, enseja a recomposição do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência pública estadual, garantindo sua solvência no longo prazo, ou seja, propicia os recursos necessários ao pagamento dos benefícios futuros a servidores públicos e dependentes. Por outro, o RPC/RS reduz a pressão sobre os recursos públicos crescentemente alocados à previdência, permitindo a recomposição da capacidade do gasto público em outras áreas essenciais, como saúde, educação e segurança pública, além da retomada dos investimentos, condição básica para garantir o desenvolvimento econômico e para a própria viabilidade do sistema estadual de previdência.

A União, visando a enfrentar a aguda questão previdenciária, em consonância com as diretrizes fixadas na Carta da República, editou a Lei federal nº 12.618, de 30 de abril de 2012, instituindo o regime de previdência complementar aos seus servidores, de todos os Poderes, e fixando como limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões o teto dos benefícios do RGPS. As Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal estão em pleno funcionamento.

Da mesma forma, vários Estados da Federação aprovaram leis instituindo o regime de previdência complementar: o Estado de São Paulo, em dezembro de 2011; o Estado do Rio de Janeiro, em maio de 2012; o Estado do Espírito Santo, em setembro de 2013; o Estado do Ceará, em setembro de 2013; o Estado de Rondônia, em dezembro de 2013; o Estado de Pernambuco, em dezembro de 2013; o Estado de Minas Gerais, em janeiro de 2014; o Estado do Paraná, em dezembro de 2014; o Estado da Bahia, em janeiro de 2015. Os demais Estados, sabe-se, procuram reunir condições técnico-atuariais que viabilizem a criação do regime complementar.

Ademais, atende o RPC/RS aos objetivos constitucionais da seguridade social, elencados no parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, dentre os quais o da universalidade da cobertura e do atendimento e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, na medida em que as aposentadorias e pensões sob a responsabilidade do Estado, no futuro, observarão, para todos, de forma isonômica, o limite máximo dos benefícios do regime geral de previdência social – RGPS.

Em relação ao Estado do RS, dados recentes apontam que para a grande maioria - ao redor de 75% - dos novos servidores, a implantação do RPC/RS não trará impacto significativo em relação ao regime atual. Serão afetados aproximadamente 25% dos servidores que ingressarem nos cargos de provimento efetivo após a autorização de operação dos planos de previdência complementar, aqueles cuja remuneração for superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social – atualmente R\$ 4.663,75. Para estes servidores, a previdência complementar significará a possibilidade de capitalização das contribuições, suas e do Estado, que, na qualidade de patrocinador, aportará recursos ordinários em igualdade com os participantes.

A fim de operacionalizar o RPC/RS, propõe-se autorização para a criação da RS-Prev, uma fundação de previdência complementar fechada, de natureza pública, responsável por gerir os planos de previdência complementar dos futuros servidores gaúchos. O patrocinador da RS-Prev será o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de todos os poderes, órgãos e entidades que vierem a possuir servidores vinculados ao RPC/RS, bem como servidores de municípios que realizarem convênio de adesão à RS.

Cumprir a rigorosa observância ao caráter democrático da administração da RS-Prev, pois que a sua estrutura organizacional terá composição paritária entre representantes dos participantes e assistidos e dos patrocinadores, segundo os parâmetros contidos nas Leis Complementares federais nº 108 e nº 109, de 29 de maio de 2001. Da mesma forma, garantem-se os direitos dos atuais servidores, bem como de inativos e dependentes, na medida a vinculação ao RPC/RS será facultativa e o efeito nivelador dos

benefícios previdenciários é direcionado aos que ingressarem no serviço público após a implantação do regime complementar.

Alternativamente, no intuito de otimizar recursos e conferir segurança ao RPC/RS até sua plena consolidação, propõe-se a faculdade de o Estado celebrar convênio de adesão para a criação de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar, nos termos do quanto previsto no art. 40, § 15, da Constituição Federal.

Os planos de benefícios, por determinação constitucional, serão oferecidos na modalidade de contribuição definida na fase de acumulação de recursos e de percepção de benefícios, o que apresenta a vantagem, do ponto de vista fiscal, de não possibilitar a geração de eventuais déficits.

Diante de tal quadro, é imperiosa a adoção de medidas efetivas que consigam não só contornar a deficiência de caixa, como também ajustar estruturalmente as finanças do Estado, colocando-o em uma trajetória de desenvolvimento sustentável e garantindo às futuras gerações um Estado comprometido com previdência básica dos seus servidores públicos e apto ao acolhimento das demandas da população gaúcha.

RC 126/2015

OF.GG/SL - 123

Porto Alegre, 7 de agosto de 2015.

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar-lhe, no uso da prerrogativa que me é conferida pelo artigo 82, inciso III, da Constituição do Estado, o anexo Projeto de Lei Complementar que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos – RPC/RS –; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime próprio de previdência social – RPPS/RS –; autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul – RS-Prev –, e dá outras providências, a fim de ser submetido à apreciação dessa Egrégia Assembleia Legislativa, no regime de urgência previsto no artigo 62 da Carta Estadual.

A justificativa que acompanha o Expediente evidencia as razões e a finalidade da presente proposta.

Atenciosamente,

JOSÉ IVO SARTORI,
Governador do Estado.

Excelentíssimo Senhor Deputado EDSON BRUM,
Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa,
Palácio Farroupilha,
NESTA CAPITAL.