



CNPP

**VIII CONGRESSO NACIONAL DE
PESQUISA PREVIDENCIÁRIA**

EDIÇÃO 2021

VIII Congresso Nacional de Pesquisa Previdenciária da ABIPEM

Trabalhos Vencedores



ABIPEM

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES
DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

R335 VIII Congresso Nacional de Pesquisa Previdenciária da
ABIPEM: trabalhos vencedores / ABIPEM. - Brasília, ABIPEM,
2021.

ISBN: 978-65-996506-0-4

1. ABIPEM. 2 Pesquisa . 3 Previdência social. I. Título.

CDD 368.400981

CDU 36



**VIII CONGRESSO NACIONAL DE
PESQUISA PREVIDENCIÁRIA
DA ABIPEM**
trabalhos vencedores

Brasília
2021

CONSELHO EDITORIAL

Presidente ABIPEM

João Carlos Figueiredo

Coordenadora

Lucia Helena Vieira

Revisão Bibliográfica e Formatação

Laila Di Pietro

Capa

Heloisa Fernandes

Projeto Gráfico e Diagramação

Laila Di Pietro

COMISSÃO ORGANIZADORA DO VIII CNPP

Presidente da Comissão

Lucia Helena Vieira

Membros da Comissão

José Augusto Ferreira de Carvalho

Majoly Aline dos Anjos Hardy

COMISSÃO AVALIADORA

Nomeada e divulgada em 30 de agosto de 2021
por meio da Resolução ABIPEM 002/2021.

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Graduado em Administração Pública, Engenharia e Direito, mestre em Economia, especialista em Auditoria de Instituições Financeiras, doutorando em Direito Econômico e Financeiro. Esteve ligado no início da carreira com o sistema bancário privado, tendo sido analista e consultor por 6 anos. Foi admitido para o cargo de analista do Banco Central do Brasil em 2002, autarquia em que foi assessor, coordenador e chefe de consultoria em exercício. Foi servidor efetivo da Câmara dos Deputados desde 2007, onde trabalhou na Secretaria Executiva da Comissão Permanente de Licitações. Desde 2011 é conselheiro-substituto no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Diana Vaz de Lima

É pesquisadora e professora associada do Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA/UnB) e do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília. É contadora (AEUDF), mestre em Administração (PPGA/UnB) e doutora em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Concluiu Programa de Pós-Doutoramento em Contabilidade e Controladoria pela FEA-RP/USP em governança de regimes próprios de previdência social – RPPS. Atuou por mais de 15 anos como servidora e consultora no Governo Federal nas áreas de contabilidade pública e previdência. É Colíder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais (GEPGL) e membro do grupo de pesquisa associado ao Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP). É membro titular da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF) representando a Confederação Nacional de Municípios (CNM). É membro fundadora da Academia de Ciências Contábeis do Distrito Federal (ACiConDF) e da Associação Brasileira de Contadores Públicos (ABCP). Ocupa cadeira de número 34 da Academia Brasileira de Ciências Contábeis. É sócia benemerita da ABIPEM.

Fernando Ferreira Calazans

Advogado, Mestre em Administração Pública com ênfase em Previdência do Servidor Público e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público. É professor de Direito em cursos de graduação e pós-graduação, professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Pública Agostinho Neto de Angola, Vice-Presidente do Fundo de Pensão OABPREV-MG e membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-MG. Tem experiência nas três esferas de governo. Autor de artigos e livros sobre Previdência do Servidor Público.

TRABALHOS VENCEDORES

Foram classificados os seguintes trabalhos,
nessa ordem:

1º lugar

Federalismo Previdenciário

Luiz Alexandre de Oliveira e Sirleide Silva
(INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE UBATUBA – IPMU)

2º lugar

Federalismo nos regimes próprios dos entes subnacionais a partir da nova previdência

Eduardo Ferreira Albuquerque e Sara Maria
Rufino de Sousa
(TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA)

3º lugar

Federalismo previdenciário: alternativas para a viabilização do financiamento da seguridade social

Andrei Quaggio dos Santos
(MUNICÍPIO DE BAURU)

SUMÁRIO

8

Federalismo Previdenciário

- 1 Introdução [10](#)
- 2 Federalismo [13](#)
- 3 Competência constitucional sobre previdência [15](#)
- 4 Emenda 103/2019 e a divisão de competências federativas [22](#)
- 5 O contexto da desconstitucionalização da previdência [25](#)
- 6 Considerações finais [29](#)
- Referências [30](#)

35

Federalismo nos regimes próprios dos entes subnacionais a partir da nova previdência

- 1 Introdução [37](#)
- 2 Federalismo e políticas públicas [38](#)
- 3 Federalismo e coordenação federal [40](#)
- 4 Competências constitucionais em matéria previdenciária [42](#)
- 5 Previdência dos servidores públicos no contexto do federalismo brasileiro [44](#)
- 6 A construção da nova previdência [46](#)
- 7 Aspectos da reforma nos entes subnacionais [54](#)
- 8 Federalismo previdenciário e coordenação da União [70](#)
- 9 Conclusão [76](#)
- Referências [78](#)

81

Federalismo previdenciário: alternativas para viabilização do financiamento da seguridade social

- 1 Introdução [83](#)
- 2 Alterações políticas e legislativas nos benefícios previdenciários [84](#)
- 3 Alternativas para viabilização do financiamento da seguridade social [98](#)
- 4 Conclusão [102](#)
- Referências [103](#)

FEDERALISMO PREVIDENCIÁRIO

Luiz Alexandre

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Anhanguera de Taubaté/SP e cursando o 4º semestre de Direito no Centro Universitário Módulo de Caraguatatuba/SP. Atua como agente administrativo do Instituto de Previdência Municipal de Ubatuba desde 2016.

Sirleide da Silva

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Taubaté/SP, certificada no CPA-10, pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA, Aprovada no Programa de Certificação de Gestores de Regime Próprio de Previdência Social – CGRPPS/APIMEC. No Instituto de Previdência Municipal de Ubatuba – IPMU desde 2005, foi membro do Conselho de Administração (2002/2006), ocupou o cargo de Diretora Administrativa Financeira (2006/2010), Presidente (2010/2014), Diretora Financeira (2014/2018) e atualmente ocupa o cargo de Presidente desde 2018. Em nível estadual é presidente do Conselho de Administração da Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios – Apeprem.

RESUMO: A previdência é um direito do trabalhador assegurado no artigo 40 da Constituição Federal, para os servidores públicos, e no artigo 201 para os demais segurados. A legislação previdenciária brasileira sofreu várias alterações desde 1988, culminando na Emenda Constitucional de nº 103 de 12 de novembro de 2019. Esta emenda trouxe a questão do pacto federativo à tona, pois houve a desconstitucionalização dos requisitos para aposentadoria e pensão dos servidores públicos dos estados e municípios, que terão, se assim entenderem necessário, editar sua própria reforma da previdência. Quais as competências de cada ente federado, antes e após a Emenda nº 103/2019, bem como os aspectos técnicos e jurídicos da atuação de cada ente federado na matéria previdenciária é o enfoque deste trabalho.

Palavras-chave: Constituição. Federalismo. Previdência. Reforma.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social é um tema que engloba todos os cidadãos, pois o objetivo da previdência é garantir aos segurados meios de subsistência quando não houver mais capacidade laboral. O sistema previdenciário brasileiro se divide em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e Regime de Previdência Complementar (RPC), conforme, respectivamente, os artigos 40, 201 e 202 da Constituição, com redação da Emenda 103 de 2019.

Os pilares da previdência social são, conforme o artigo 40 da Constituição, os princípios da contributividade, solidariedade, equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial. Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas alterações nas regras previdenciárias ocorreram, em busca do equilíbrio e sustentabilidade do sistema, culminando na Emenda 103/2019.

1.1 Problema

As regras de aposentadoria e pensão eram, conforme artigo 22, inciso XXIII da CF/88 competência da União:

Compete privativamente à União legislar sobre: [...]
XXIII - seguridade social [...] (BRASIL, 1988)

O legislador constitucional insculpiu no artigo 40 da CF a previdência do servidor, transcrito a seguir na redação original, antes das alterações das emendas constitucionais nº 20 e posteriores:

Art. 40. O servidor será aposentado:

- por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
- compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- voluntariamente:
 - aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
 - aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
 - aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior. (BRASIL, 1988)

Como a previdência do servidor público era matéria constitucional, a união sempre legislou sobre o assunto, através de emendas à constituição, ou por lei federal regulando a matéria. Mas em 2019, a União inovou o ordenamento jurídico sobre o tema, quando o legislador constitucional excluiu os estados e municípios da EC 103/2019, no que tange a regras de concessão de aposentadorias e pensão.

1.2 Objetivos

Objetivo Geral

Levantar um debate sobre a existência de federalismo previdenciário no Brasil, e seu impacto na vida do servidor e da sociedade.

Objetivos Específicos

Revisar a legislação sobre o tema.

Estudar as características do Brasil enquanto estado federal, e não unitário.

Refletir sobre o impacto da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre os estados e municípios.

Refletir sobre os possíveis desdobramentos do assunto.

1.3 Delimitação do Estudo

Este estudo abordará a legislação sobre o tema Federalismo Previdenciário, através da revisão bibliográfica sobre o assunto, revisão da legislação previdenciária no âmbito federal, a saber, a Constituição, suas emendas e legislação federal que verse sobre o RPPS como um todo, desde 1988 até 2021.

1.4 Relevância do Estudo

O presente estudo mostra-se relevante à medida em que a exclusão dos entes federados da alteração das regras de aposentadoria abriu uma possibilidade que até então não existia: de os entes subnacionais legislar sobre regras de aposentadoria e pensão, facultando em adotar a EC 103/2019 ou não, no todo ou em parte. Todas as opções dadas ao legislador local têm seu custo, seja político, seja previdenciário, que foi integralmente repassado do legislador constitucional para o legislador local, através da redação da EC 103/2019.

1.5 Metodologia

A metodologia usada é a revisão bibliográfica, através de uma breve leitura na legislação e na doutrina, além da produção científica sobre o Federalismo, dialogando com o tema Previdência, de forma a atingir dialeticamente uma visão sobre o contexto atual da previdência social no Brasil e as expectativas para o futuro.

1.6 Organização do Trabalho

O presente estudo será organizado da seguinte forma: Introdução no tema Federalismo, considerando a característica do Brasil como um Estado Federal, com uma herança da colonização por um Estado Unitário; a competência federal para legislar sobre a previdência, e os princípios de Direito que levaram os entes subnacionais a legislar sobre o tema, mesmo antes da vigência da EC103/2019; o impacto da Reforma da Previdência nos entes subnacionais, uma breve leitura do contexto e conclusão sobre o assunto.

2 FEDERALISMO

A preocupação com a autonomia dos entes que formavam a nação existe desde os tempos do Império, com a preocupação das províncias de legislar sobre temas afetos à sua realidade e à busca de sua prosperidade (COSER, 2008). Neste momento histórico, o termo federalismo se confundia com confederação, mas sempre permanecia o conceito central: a reunião de Estados soberanos sobre um centro comum. Hodiernamente, o federalismo pode ser entendido como um sistema de governo em que o poder é dividido entre o governo central e os governos regionais (COSER, 2008). A constituição de 1988 define o Brasil como uma República Federativa, em seu primeiro artigo, instituindo o Estado brasileiro como a união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

A federação pode ser entendida também como uma soma de ordens jurídicas parciais, com competência delimitada, dotadas de poderes para regular assuntos que lhes cabe pela Constituição:

O conceito de domínio material de validade encontra aplicação, por exemplo, quando uma ordem jurídica global - como no caso de um Estado federal - se desmembra em várias ordens jurídicas parciais cujos domínios de validade são reciprocamente delimitados com referência às matérias que lhes cabe regular; por exemplo, quando as ordens jurídicas dos Estados-membros apenas podem regular matérias bem determinadas, enumeradas na Constituição ou - como também se costuma dizer - quando apenas a regulamentação destas matérias se enquadra na competência dos Estados-membros, e a regulamentação de todas as outras matérias é reservada à ordem jurídica do Estado federal (que também constitui apenas uma ordem jurídica parcial), ou, por outras palavras, cai sob a alçada ou no domínio de competência do Estado federal. (KELSEN, 1998, p. 16)

Esta delimitação pode ser verificada no artigo 22 da CF/88, que delimita as competências privativas da União; no artigo 23 da CF/88, que delimita as competências comuns entre os entes federados, e o artigo 24, que estabelece os assuntos de competência concorrente.

No federalismo se reconhece a divisão de poderes entre o governo central e os governos regionais, conforme disposições constitucionais e

jurisprudenciais (NUNES, 2020), e pode ser definida como “a combinação de autogoverno e governo compartilhado” (ROCHA, 2012, p. 59).

Apesar da existência dos Estados Federais, e de o Brasil ser uma Federação, a definição jurídica de um Estado Federal é complexa, divide opiniões e dá margem a diversas teorias (AZAMBUJA, 2008). Uma definição aparentemente simples, mas que não esconde a complexidade que o tema pode ter, é a de Azambuja:

Chama-se indiferentemente Estado Federal ou Federação a essa forma de Estado composto de Estados. No direito constitucional dos povos americanos denomina-se também União ao próprio Estado Federal e, quando se emprega o termo Estado, tem-se em vista particularmente as unidades federativas que o formam, os Estados- membros da Federação, os membros federados. Assim, o adjetivo estadual refere-se aos Estados-membros, e federal ao Estado composto, à União: um a lei estadual é um a lei do Estado-membro, um a lei federal é um a lei da União. A o passo que o adjetivo estatal tem significação ampla, referindo-se ao Estado em geral, o adjetivo estadual designa o que é do Estado federado, do Estado-membro. (AZAMBUJA, 2008, p. 400)

O Brasil tornou-se um Estado Federal a partir do decreto nº 1, de 1889 (CARVALHO, 2020), rompendo com a forma unitária de Estado.

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.
Art. 2º. As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1889)

A federação é uma forma de governo em que ocorre a distribuição de competências entre um governo central e os governos periféricos, e este conceito surgiu na Revolução Francesa (CARVALHO, 2020), e a constituição atribui à forma federativa de Estado condição de cláusula pétrea, no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I.

A Constituição de 1988 atribui aos municípios grande autonomia, com competências que não podem ser invadidas pelos outros entes, sendo considerados entes locais dos mais autônomos do mundo (CIGOLINI, 1999).

3 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA

Em 1988 o legislador constituinte elencou os direitos previdenciários na Constituição (GUIMARÃES, 2012), nos artigos 40, e 201, e delimitou a competência para legislar sobre seguridade social à União, no artigo 22, inciso XXIII da CF/88. Desde então, todas as regras previdenciárias foram definidas pela Constituição e por suas emendas, além de legislação federal, formatando o atual sistema de previdência social.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 reformou profundamente o sistema de previdência social, instituindo, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, a limitação deste regime aos detentores de cargos efetivos, filiando os demais servidores ao RGPS. Explicitou o caráter contributivo e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (NOGUEIRA, 2012, p. 89).

Em 2003 a Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou as regras de concessão de benefícios aos integrantes do regimes próprios de previdência social, limitando o valor dos proventos de aposentadoria e pensão, criação do abono de permanência para o servidor que implementar os requisitos para aposentadoria e se manter em atividade, e principalmente, removeu do ordenamento jurídico a integralidade dos proventos de aposentadoria e pensão, e extinguiu a paridade dos reajustes entre os benefícios previdenciários e a remuneração do cargo efetivo (FERRARO, 2006).

A Emenda Constitucional nº 20/1998 reformou profundamente o sistema de previdência social, instituindo, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, a limitação deste regime aos detentores de cargos efetivos, filiando os demais servidores ao RGPS. Explicitou o caráter contributivo e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (NOGUEIRA, 2012, p. 89).

Em 2003 a Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou as regras de concessão de benefícios aos integrantes do regimes próprios de previdência social, limitando o valor dos proventos de aposentadoria e pensão, criação do abono de permanência para o servidor que implementar os requisitos para aposentadoria e se manter em atividade, e principalmente, removeu do ordenamento jurídico a integralidade dos proventos de aposentadoria e pensão, e extinguiu a paridade dos reajustes entre os benefícios

previdenciários e a remuneração do cargo efetivo (FERRARO, 2006).

O método de cálculo do benefício instituído pela EC 41/2003 foi disciplinado pela Lei Federal 10.887/2004, que estabelece a metodologia do cálculo dos proventos de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC 41/2003.

A Emenda Constitucional nº 47/200, entre outras providências, diminuiu os prejuízos para os servidores que possuíam tempo de contribuição excedente em relação à idade para percepção de aposentadoria, permitindo aos servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998, e completem 25 anos de efetivo exercício de serviço público, reduzir em 1 ano de idade para cada ano que excedesse o necessário para aposentadoria (FARIA, 2007).

Em 2012 a Emenda Constitucional nº 70/2012 assegurou aos servidores que ingressaram até 31/12/2003 o direito à aposentadoria por invalidez com integralidade e paridade, adicionando o artigo 6º-A à Emenda nº 41/2003 (PORTO; CAETANO, 2015).

Por fim, em 2015 a Emenda Constitucional nº 88/2015 e a Lei Complementar nº 152 de 3 de dezembro de 2015 estabelecem a idade para aposentadoria compulsória, alterando de 70 para 75 anos.

3.1 Emenda Constitucional nº 103/2019

A emenda 103/2019 trouxe mudanças no sistema, mas manteve o sistema já existente (PIERDONÁ; DERZI, 2019). Algumas delas mudam totalmente o contexto federativo da previdência, alterando as competências dos entes federativos em alguns aspectos. Primeiramente, retirou a faculdade dos entes subnacionais de instituir Regimes Próprios de Previdência Social:

Até a edição da EC nº 103/2019, a criação dos Regimes Próprios era uma faculdade do federativo. Após a referida emenda, aqueles municípios que não instituíram RPPS não mais poderão instituir, haja vista a vedação introduzida no §22 do art. 40 da Constituição. (PIERDONÁ; DERZI, 2019, p. 197)

Subsistem apenas os RPPS que existiam na data da promulgação da EC 103/2019, e que não se extinguem. Para os entes que já possuem RPPS, a emenda constitucional trouxe uma inovação:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (BRASIL, 2019)

A idade mínima para aposentadoria em cada ente federativo será definida em emenda à Lei Orgânica ou Constituição Estadual, observados os demais requisitos em lei complementar do ente federado. O legislador constitucional, ao definir a reforma do sistema previdenciário, delegou grande competência aos entes federativos, que devem, em todo caso, observar os princípios constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial ao legislar sobre o tema.

A EC 103/2019 trouxe aos entes subnacionais a obrigação de estabelecer, no prazo de 2 anos da vigência desta emenda, regime de previdência complementar, conforme § 6º do artigo 9º da referida emenda.

Completando o conjunto de alterações nas competências constitucionais de cada ente subnacional sobre o tema previdência, a EC 103/2019 facultou, aos entes subnacionais, manter as regras previdenciárias enquanto não aprovar a reforma da previdência local.

Art. 4º [...]

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019)

A reforma da previdência realizada pela emenda 103/2019 alterou a forma federativa do sistema de previdência: a legislação federal não foi aplicada por simetria, pois o legislador constitucional deixou expresso que a reforma era no âmbito da União; foi vetada a criação de novos sistemas de regime próprio de previdência social; aos entes que possuem RPPS, foi facultada a alteração da sua legislação previdenciária, com a permissão constitucional de se usar as regras vigentes antes da vigência da EC 103/2019; e todos os entes estão obrigados a instituir regime de previdência complementar.

3.1.1 Previdência nos estados e municípios

O princípio da simetria consiste em um dos pilares do pacto federativo, garantindo certa uniformidade aos entes federados, ainda que as custas da autonomia irrestrita dos entes federados. Uma definição do princípio da simetria pode ser encontrada ao se comparar com o conceito matemático de simetria:

O Direito importou da Matemática a expressão para utilizá-la de maneira analógica. No mundo jurídico, o eixo é a Carta Magna. Os elementos correspondem aos entes políticos, que devem organizar-se tão próximos do eixo constitucional quanto a União, no que couber. (FONTELES, 2015, p. 133)

O princípio da simetria está implícito nos artigos 25 e 125 da Constituição e no artigo 11 do ADCT, e tem balizado muitas decisões do STF, no sentido de julgar inconstitucionais dispositivos de Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (FONTELES, 2015).

A Constituição, ao instituir o regime jurídico único para os servidores das três esferas da federação, e assegurar ao servidor o direito de previdência social, atribuiu, pelo princípio da simetria entre os entes federados, a possibilidade de estruturar o regime de previdência de seus servidores, da mesma forma que os entes federados possuem autonomia para adotar todas as outras medidas legais necessárias para organizar suas atividades atribuídas pela Constituição:

Aos Estados é conferido, pela Constituição da República, o poder constituinte derivado decorrente, possibilitando-lhes formalizar Constituições Estaduais, documentos nos quais haverá a definição de diversos pontos essenciais ao funcionamento de aludidas

entidades federativas. A partir da norma ápice na esfera estadual, ainda, é possível extrair suas autonomias: auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. O Estado, desse modo, pode exercer diversas atribuições sem ter de se valer, num momento determinado, de qualquer autorização direta da União. (PRETTO; PRETTO, 2019, p. 293)

Os Estados e Municípios, ao editar suas Constituições e Leis Orgânicas, tiveram o dever de observar os princípios constitucionais, conforme redação do artigo 11 do ADCT. Este dever não deve ser limitação para o exercício do disposto no artigo 11 da ADCT (BRASIL, 2015).

Tal autonomia para organizar a relação jurídica-administrativa dos servidores e seu sistema de proteção social recaem sobre o ente federado, pois a auto-organização do ente não é opcional, mas exigência constitucional (PRETTO; PRETTO, 2019, p. 294).

Apesar da necessidade de auto-organização dos entes federados, nas competências constitucionais de cada ente, as políticas sociais no Brasil são fortemente influenciadas pela União, enquanto coordenador das políticas públicas e entre os entes subnacionais:

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais. O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação[...] (ARRETCHE, 2004, p. 24)

Diante do exposto, pode-se perceber o desenho da proteção social dos Regimes Próprios de Previdência Social: Regimes estabelecidos por legislação local, assegurando servidores em cargos criados por legislação local, com características sociais e demográficas únicas para cada ente da federação, financiados de forma autônoma pelos entes e seus respectivos servidores, regulamentados por órgãos federais, em harmonia com três diplomas legais de suma importância: Lei Orgânica Municipal (no caso dos municípios), Constituição Estadual (Estados e Municípios) e Constituição Federal (todos os entes federados).

3.1.2 Princípio da Legalidade

No ordenamento jurídico brasileiro houve a constitucionalização dos direitos sociais (CARVALHO, 2020), entre eles, a previdência social, tanto dos servidores públicos quanto dos demais trabalhadores. Como a competência para alterar a constituição é do legislador constitucional, até a vigência da EC 103/2019 a competência para legislar sobre previdência era privativa da União. Mas os entes federados operacionalizaram a previdência para seus servidores, de forma local, nos âmbitos administrativo, financeiro e operacional, dentro da competência e autonomia que lhes coube no pacto federativo brasileiro, usando das regras previdenciárias elaboradas pela União.

As diretrizes para a organização de Regimes Próprios de Previdência Social foram disciplinadas pela União através da Lei 9.717 de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre as regras gerais para o funcionamento dos RPPS (GUIMARÃES, 2012). Esta lei também regulamenta a compensação entre os regimes de previdência, reafirmando a responsabilidade de todos os entes para os quais os segurados possam ter contribuído.

Tal fenômeno ocorreu porque a Constituição distribuiu aos entes subnacionais a competência de instituir regime jurídico único e planos de carreira para o seu funcionalismo, conforme o artigo 39 da CF; e garantiu, no artigo 40, aos servidores que se enquadram no artigo 39 o direito da aposentadoria e pensão para seus dependentes. Diante destes mandamentos constitucionais, e mediante o princípio da legalidade na administração pública, a distribuição da competência federativa previdenciária culminou nos sistemas de Regimes Próprios de Previdência Social. Sobre o princípio da Legalidade:

O princípio do Estado Democrático de Direito determina que nenhuma competência estatal exista e seja válida sem prévia norma jurídica, bem como que o exercício do poder estatal deve ser feito em conformidade com ela. Assim, ele se apresenta como juridicidade. (FRANÇA, 2014, p.8)

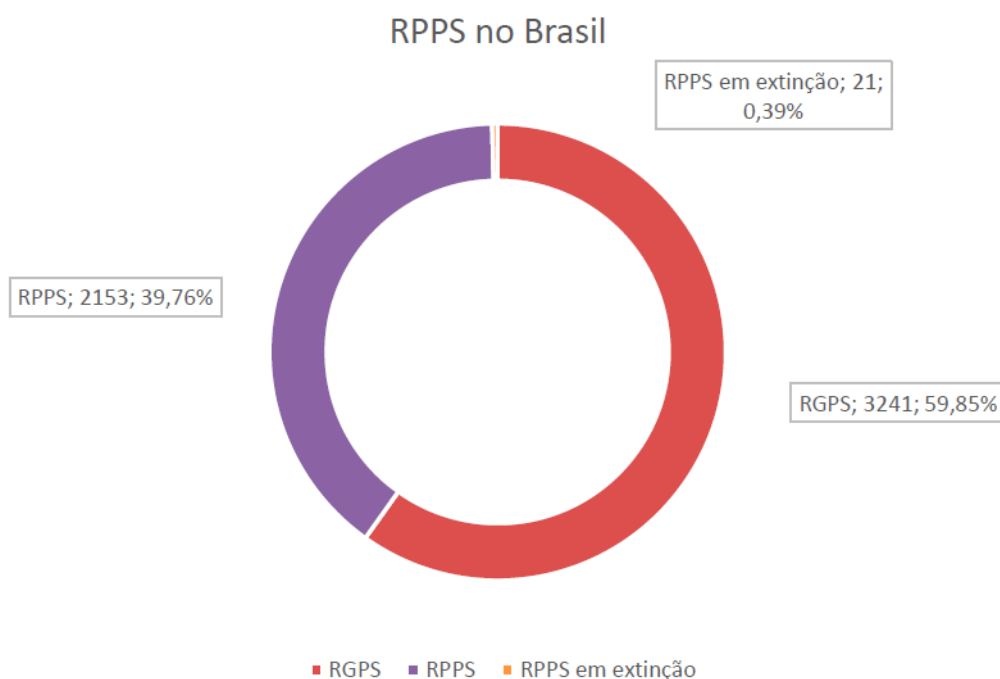
Esta definição é coerente com o constante no artigo 5º, inciso II da CF/88: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988) e com o artigo 37 da CF, que estabelece o princípio da legalidade como basilar para a administração pública (FRANÇA, 2014).

3.2 RPPS no Brasil

Conforme dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, datados de 26/03/2021, no Brasil havia 3.241 entes filiados ao Regime Geral de Previdência Social, 61,14% dos entes subnacionais. Para estes entes, não existe mais a possibilidade de instituição de regime próprio de previdência social, desde a vigência da Emenda nº 103/2019.

Os RPPS somavam 2.153 entes, 38,48% do total, em funcionamento na data do levantamento. Estes entes possuem as prerrogativas previdenciárias atribuídas pela Emenda nº 103, como a possibilidade de implementar as regras referente a benefícios previdenciários, e de aderir a programas de aperfeiçoamento de gestão do RPPS, o Pró-Gestão RPPS, instituído pela portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015, com objetivo de modernizar a gestão dos RPPS. Do universo de RPPS no Brasil, 21 estavam em processo de extinção, 0,38% do total (BRASIL, 2021a).

Gráfico 1 - Regimes Previdenciários no Brasil

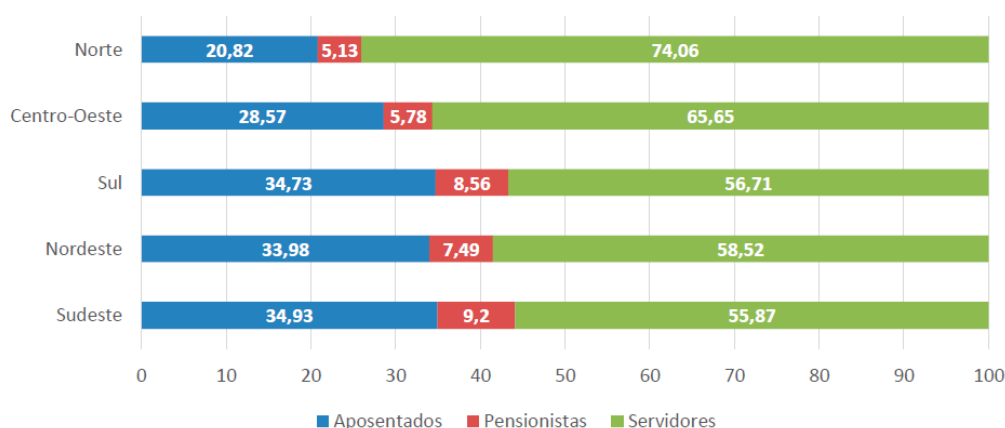


Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Brasil (2021a).

A realidade previdenciária é diversa nos entes da federação, o que pode ser visto nesta análise por região dos segurados de RPPS:

Gráfico 2 - Distribuição de Segurados e Beneficiários por Região

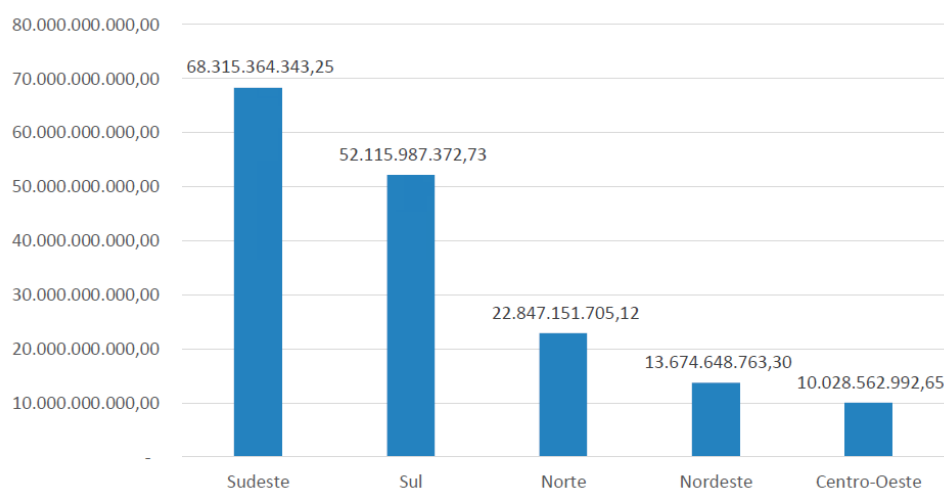
Distribuição de Segurados e Beneficiários por Região - %



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Brasil (2021b).

Outra característica que diverge por região é a quantidade de recursos que cada ente possui para fazer frente às despesas previdenciárias, fato que pode ser constatado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Investimentos por região - R\$



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Brasil (2021c).

4 EMENDA 103/2019 E A DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

A Reforma da Previdência, como ficou popularmente conhecida a Emenda Constitucional nº 103/2019, publicada em 13/11/2019, trouxe importantes marcos para o sistema de previdência social brasileiro. No âmbito do RPPS, reconheceu formalmente a existência do Déficit Atuarial, ao adicionar o inciso VI do parágrafo 22 do artigo 40 da Constituição. A existência de déficit atuarial é requisito para aumento de fontes de arrecadação do Regime de Previdência (RIBEIRO; NETTO, 2020).

ção do Regime de Previdência (RIBEIRO; NETTO, 2020).

Talvez o aspecto mais relevante para este estudo seja a desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão promovida pela Emenda nº 103/2019: foi delegada às normas infraconstitucionais parte do regramento outrora regulamentado pela Constituição.

Este fenômeno jurídico permite o descongelamento de uma norma (OLIVEIRA, 2020). Permite tanto uma maior possibilidade de mudança das normas que regem o tema, por serem dispositivos legais muito menos complexos de apreciar e promulgar do que emendas à Constituição, quanto à possibilidade dos entes federados formatarem as matérias desconstitucionalizadas conforme suas legislações, o que é preconizado pela redação do inciso III do parágrafo 1º do artigo 40 da Constituição com redação dada pela Emenda nº 103/2019. Os entes possuem prerrogativa de utilizar as regras anteriores à Emenda 103/2019, facultado pelo artigo § 9 do artigo 4º da EC 103/2019.

Os entes ganharam competência para dispor sobre mais aspectos da previdência (NUNES, 2020). Esta competência permite legislar conforme a realidade de cada ente, mas esta competência deve observar os princípios de equilíbrio financeiro e atuarial, que ganham destaque com emenda em questão. Além disso, o constituinte manteve competências a cargo da União, como a migração para o regime geral (extinção do RPPS), forma de arrecadação, e mecanismos de equacionamento do déficit atuarial (NUNES, 2020).

O constituinte reformador também exerceu uma prerrogativa ímpar na federação: a de proibir outros entes de adentrar na matéria previdenciária, ao vedar a criação de novos regimes próprios de previdência social. Para os entes que não possuem Regime Próprio de Previdência Social, esta possibilidade não existe mais:

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

- requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;
- modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;
- III - fiscalização pela União e controle externo e social;

- definição de equilíbrio financeiro e atuarial;
- condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;
- mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;
- estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;
- condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;
- condições para adesão a consórcio público;
- parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (BRASIL, 2019)

Ademais, apesar de toda a inovação trazida pela reforma da previdência, no sentido de fortalecer o federalismo e aumentar a autonomia dos entes federados, a competência da União para legislar sobre seguridade social se encontra consagrada no artigo 22, inciso XXIII da Constituição, fato que legitima a União para legislar sobre previdência social, saúde e assistência social dentro do pacto federativo.

Essas modificações implementadas pelo constituinte reformador parecem indicar uma importante mudança no papel dos entes subnacionais no tocante à disciplina dos regimes de previdência de seus servidores, melhor situando a competência concorrente quanto à delimitação das regras de previdência no âmbito do federalismo de cooperação, no qual prepondera o critério da predominância do interesse. (NUNES, 2020, p. 25)

A desconstitucionalização promovida pela Emenda nº 103/2019 tem efeitos na autonomia federativa, criando uma escolha para os entes subnacionais (OLIVEIRA, 2020) de se adotar ou não, em maior ou menor grau, através de dispositivo legal competente, as normas estabelecidas para o servidor da União. Outro efeito possível da desconstitucionalização e da liberdade outorgada aos entes para legislar, considerando 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios, é a profusão de regras previdenciárias divergentes e direitos assimétricos entre iguais: servidores sob regimes jurídicos semelhantes, com direitos previdenciários diferentes. Pense-se em professores, com permissão constitucional para acumular cargos, em dois

entes diferentes, submetido a regras previdenciárias distintas, para o mesmo cargo, função e qualificação. Sobre este questionamento:

[...] há uma inescapável observação a ser feita em relação aos efeitos da desconstitucionalização levada a cabo pela EC 103/2019 sobre o pacto federativo: a forma de Estado brasileira, com grandíssimo número de entes federados – com 26 (vinte e seis) estados, 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios e o Distrito Federal –, pode propiciar uma hipertrofia legislativa contraditória e a técnica, o que tende a agravar a assimetria de informação jurídica sobre os temas previdenciários e ocasionar injustiças fáticas. (OLIVEIRA, 2020, p. 14)

5 O CONTEXTO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

Para contextualizar a reforma promovida em novembro de 2019, faz-se aqui uma breve análise das notícias veiculadas na imprensa sobre a economia e a previdência, para que se entenda os clamores sociais que circundaram o tema.

Em 14/12/2016, no governo Michel Temer, foi enviada à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição 287/16, que intentava ser a maior mudança no sistema de previdência social desde a Constituição de 1988 (JANARY JUNIOR, 2016). A proposta previa a mudança de oito artigos da Constituição, afetando trabalhadores rurais, professores, policiais civis, deixando inalteradas as regras previdenciárias de integrantes das Forças Armadas. A justificativa da PEC 287/16 era o déficit previdenciário, e a necessidade de aproximar as regras do regime próprio de previdência social das regras do regime geral de previdência social.

O país atravessou em 2016 a pior crise econômica até então, com recuo de 3,6% no Produto Interno Bruto (CURY; SILVEIRA, 2017), com contração de todos os setores. O índice de desenvolvimento humano estagnou, com o Brasil ficando em 79ª posição dos 188 países avaliados pela Organização das Nações Unidas, com índice de 0,754 ponto (RODRIGUES, 2017). Um dos efeitos mais marcantes deste momento de crise foi o surgimento da chamada geração Nem Nem, de jovens que não estavam estudavam e não estavam empregados (CRUZ, 2017). No rescaldo da recessão dos meados da década de 2010, surge outro fenômeno significativo: o desalento.

Boa parte da população ativa desistiu de procurar emprego, e saiu da estatística de desemprego (DULCE, 2018).

A última tramitação da PEC 287/2016 foi em 05/06/2017 (BRASIL, 2016).

Em 20/02/2019, o recém empossado governo encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, transformada na Emenda Constitucional nº 103/2019. A PEC inovou ao excluir das mudanças previdenciárias os estados e municípios (JORNAL NACIONAL, 2019), fato que gerou a manifestação imediata dos governadores (MUGNATTO, 2019). Em 11/06/2019, 20 governadores e 5 vice-governadores se reuniram em Brasília com o Presidente da Câmara dos Deputados da época, o deputado Rodrigo Maia, para pedir a permanência dos estados e municípios na reforma da previdência. A resposta foi de que a inclusão prejudicaria a votação (XAVIER, 2019).

A PEC 06/2019 culminou na publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, em 13/11/2019, sem incluir os entes subnacionais na reforma da previdência, no que tange às regras de aposentadoria e pensão.

Em 28/11/2019, chegou à Câmara dos Deputados a chamada PEC paralela, a Proposta de Emenda à Constituição que inclui os estados e municípios na reforma da previdência (JANARY JUNIOR, 2019). A última movimentação desta PEC foi 10/03/2021, pouco antes da eclosão da pandemia do COVID-19.

A previsão de economia com a Reforma da Previdência era da ordem de 800 bilhões de reais em 10 anos (MÁXIMO, 2019). Com a pandemia do COVID-19, assim declarada pela OMS em 11/03/2020 (OPAS, 2021) e com o primeiro caso no Brasil confirmado em 26/02/2020 (UNA-SUS, 2020), o governo federal adotou medidas de combate ao coronavírus, no montante, até 22/12/2020, de 509,1 bilhões de reais (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Entre as medidas adotadas, foi publicada em 28/05/2021 a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. No seu artigo 5º, estabelece a ajuda financeira da União aos Estados, distrito federal e municípios, no montante de sessenta bilhões de reais. Uma das medidas desta lei complementar é a proibição, constante no artigo 8º, de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores e empregados públicos, até 31/12/2021. Do ponto de vista fiscal, a economia de recursos com a

reforma da previdência em 2019 foi de certa maneira perdido, em virtude dos esforços para combater a pandemia de 2020 (HORVATH JUNIOR, 2020, p. 255).

Alguns entes subnacionais questionam judicialmente se o caráter geral dos dispositivos da Lei nº 9.717/1998, quanto à competência fiscalizatória da União sobre os entes, invade a autonomia federativa, porém a União possui competência concorrente para legislar sobre o tema, disposta no artigo 24, inciso XII da Constituição (SCHETTINI; VIZIOLI, 2020, p. 283), fenômeno anterior ao advento da Emenda nº 103/2019.

Dados do CADPREV demonstram a resistência dos entes em adotar a reforma da previdência (BRASIL, 2021d). Nos dados, com o envio mais recente efetuado por um determinado ente em 01/06/2021 às 21 horas, 27 minutos e 56 segundos, pode-se perceber que apenas 18 entes alteraram regras de aposentadoria ou pensão desde 13/11/2019. Como os dados são da tabela DRAA, plano de benefícios, que dependem do envio por parte dos entes, eventuais alterações legislativas podem ter ocorrido até a conclusão deste trabalho, mas é possível ter ideia da disposição dos entes federados em adotar medidas no sentido de reformar a previdência de seus servidores:

Tabela 1 - Benefícios alterados desde 13/11/2019.

UF	Ente	Data da Norma	Tipo	Número da Norma		Benefício
GO	Governo do Estado de Goiás	12/11/2019	Outros	EC nº 103/2019,	-	Aposentadoria Especial / Servidor com Deficiência
GO	Governo do Estado de Goiás	12/11/2019	Outros	EC nº 103/2019,	-	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
PR	Governo do Estado do Paraná	04/12/2019	Outros	45	art. 1	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
PR	Governo do Estado do Paraná	04/12/2019	Outros	45	art. 1	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
PI	Governo do Estado do Piauí	27/12/2019	Lei Complementar	7311	art. 132	Aposentadoria Especial / Professor / Educação Infantil e Ensino Fund. e Médio
RS	Agudo	01/01/2020	Lei Complementar	2000	art. 1	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
RS	Agudo	01/01/2020	Lei Complementar	2000	art. 1	Aposentadoria Por Invalidez Permanente
RS	Agudo	01/01/2020	Lei Complementar	2000	art. 1	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)

(continua)

UF	Ente	Data da Norma	Tipo	Número da Norma	Dispositivo	Benefício
RS	Barão	27/03/2020	Lei	2361	art. 29	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
MT	Tabaporã	30/04/2020	Lei	1222	art. 28	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
MT	Campinápolis	14/04/2020	Lei Complementar	89	art. 12	Aposentadoria Por Invalidez Permanente
MT	Gaúcha do Norte	17/04/2020	Lei	946	art. 12	Aposentadoria Por Invalidez Permanente
RS	São Francisco de Paula	12/05/2020	Lei	3544	art. 37	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)
RS	São Francisco de Paula	12/05/2020	Lei	3544	art. 37	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
CE	Milagres	15/06/2020	Lei	1378	art. 41 ao 19	Pensão Por Morte de Aposentado por Invalidez
PE	Iguaraci	02/06/2020	Lei Complementar	11	art. 18 ao 19	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
MT	Cocalinho	23/06/2020	Lei	888	art. 12	Aposentadoria Por Invalidez Permanente
RS	Alto Feliz	30/06/2020	Lei	1424	art. 37	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)
RS	Paverama	31/07/2020	Lei	3085	art. 37	Pensão Por Morte de Aposentado por Invalidez
PB	Caldas Brandão	02/10/2020	Lei	1	art. 1	Pensão Por Morte de Servidor em Atividade
GO	Governo do Estado de Goiás	30/12/2020	Lei Complementar	161	art. 59	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)
PE	Itapetim	09/12/2020	Lei Complementar	20	art. 4	Pensão Por Morte de Aposentado Voluntário ou Compulsório
MS	Naviraí	16/12/2020	Lei	218	art. 40 e 41	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)
GO	Governo do Estado de Goiás	30/12/2020	Lei Complementar	161	art. 59	Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)
GO	Governo do Estado de Goiás	30/12/2020	Lei Complementar	161	art. 59	Aposentadoria Por Invalidez Permanente
MT	Pontal do Araguaia	28/01/2021	Lei	992	art. 28	Pensão Por Morte de Aposentado Voluntário ou Compulsório

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Brasil (2021c).

Isso se explica em parte pelos custos políticos de abordar a questão previdenciária, pois o capital social dos servidores municipais é elevado, por estarem em contato direto com a população, o que favorece o seu poder político, ainda que menor do que de categorias de servidores de outras esferas da federação.

O capital político dos servidores, conjuntamente, pode se opor à necessidade técnica de estados e municípios de promover alterações nas regras previdenciárias (OLIVEIRA, 2021). Mas, do ponto de vista técnico do equilíbrio financeiro e atuarial, reformar o sistema de seguridade social é necessário, diante do dinamismo da sociedade, mas sem comprometer a justiça e o bem-estar social (HORVATH JUNIOR, 2020, p. 260-261).

As normas federais visam o equilíbrio do regime de previdência do ente subnacional (SCHETTINI; VIZIOLI, 2020, p. 278), e foram prontamente adotadas no âmbito da União, o que afasta o argumento de que a legislação federal diminui a competência do ente subnacional de regulamentar a matéria.

Mas, analisando a conjuntura do Brasil e seus entes, percebe-se que poucos municípios realizaram a reforma previdenciária no ano de 2020, e esta tarefa ficou para os prefeitos que iniciaram o mandato em 2021 (NOGUEIRA, 2020).

Do ponto de vista do pacto federativo, tal fenômeno não é vantajoso, nem para os entes locais, nem para a União, pois, mediante a discricionariedade que o legislador constitucional conferiu aos entes federados, existe a possibilidade de discutir localmente a matéria, que não deve ser desperdiçada adotando definitivamente a permissão do § 9º do artigo 4º da EC 103/2019. O esforço de equilibrar o sistema de previdência é válido, pois quando o ente subnacional entra em crise, tende a pedir auxílio da União (SCHETTINI; VIZIOLI, 2020, p. 286).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos temas abordados neste trabalho, pode-se perceber que o tema previdenciário foi, pelo menos desde 1988, regulamentado e de competência da federal, além de ser matéria constitucional. Com o advento

da Reforma da Previdência, o pacto federativo brasileiro, que preconiza a autonomia dos entes e a simetria constitucional, foi valorizado quanto ao aspecto previdenciário. Antes de 13/11/2019, os entes que asseguravam o Regime de Próprio de Previdência Social legislavam baseados nos princípios da Legalidade e Simetria, sempre aderentes às normas constitucionais estabelecidas pelo legislador constitucional federal. Após a Emenda 103/2019, abriu-se a possibilidade de adotar ou não as normas federais, e ainda de legislar com relativa discricionariedade sobre o tema.

Como a previdência social não foi elencada como assunto de competência concorrente dos entes federados, mas apenas desconstitucionalizada, não se afasta no futuro a possibilidade de uma nova reforma que venha a alterar a complexa relação de competências que rege a matéria.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Governo federal já gastou R\$ 509 bilhões no enfrentamento à pandemia. *Agência Senado*, Brasília, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/22/governo-federal-ja-gastou-r-509-bilhoes-no-enfrentamento-a-pandemia>. Acesso em: nov. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acesso em: nov. 2021.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Câmara dos deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 287, de 5 de dezembro de 2016*. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 1 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. *Collecção das Leis da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1889*, Rio de Janeiro, 1889.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. *Regime Previdenciário dos Entes Federativos*. 26 mar. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência. *Segurados e Beneficiários dos RPPS - Estados, DF e Municípios*. 26 mar. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/segurados-e-beneficiarios-dos-rpps-estados-df-e-municipios>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Aplicações e Investimentos dos Recursos*. 5 abr. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/investimentos>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *API CADPREV versão beta*. 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 253/MT. Relator: Min. Gilmar Mendes, 28 de maio de 2015. *DJe*, Brasília, 17 jun. 2015.

CARVALHO, Verbena Duarte Brito de. Os municípios no federalismo brasileiro. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 130-145, 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view%20/6688/pdf>. Acesso em: nov. 2021.

CIGOLINI, Adilar Antonio. *A fragmentação do território em unidades político administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná*. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

COSER, Ivo. O Conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do Século XIX. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3dTjCjX5DjWrndqHr8sDh/?lang=pt>. Acesso em nov. 2021.

CRUZ, Elaine Patrícia. Cerca de 25% de brasileiros da geração Millennial estão desempregados. *Agência Brasil*, Brasília, 13 set. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/25-de-jovens-brasileiros-da-geracao-millennial-estao-desempregados-diz-estudo>. Acesso em: nov. 2021.

CURY, Anay; SILVEIRA, Daniel. PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história. *G1*, Rio de Janeiro, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>. Acesso em: nov. 2021.

DULCE, Emilly. Desalento: cresce número de brasileiros que desistem de procurar emprego. *Brasil de Fato*, São Paulo, 30 maio 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/30/desalento-cresce-numero-de-brasileiros-que-desistem-de-procurar-emprego> Acesso em: nov. 2021.

FARIA, Adriana Medeiros Gurgel de. Regime Previdenciário do servidor público: breves considerações acerca da Emenda Constitucional nº 47/2005. *Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região*, n. 13, mar. 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16015131.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

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: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7676/1/Suzani%20Andrade%20Ferraro.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 77-118, jul./dez. 2015.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, abr./jun. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7.pdf. Acesso em: nov. 2021.

GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Os Regimes De Previdência Social dos servidores públicos do Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial (EFA). In: CONGRESSO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 5., 2012, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2012. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/002-OS-REGIMES-DE-PREVID%C3%8ANCIA-SOCIAL-DOS-SERVIDORES-P%C3%9ABLICOS-DO-BRASIL-E-O-EQUILIBRIO-FINANCEIRO.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. O princípio da proximidade entre os regimes na EC 103/2019. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 14. São Bernardo do Campo: APEPREM/ABIPEM, 2020. Disponível em: https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2021/02/000000_APEPREM_LIVRO_REGIMES_PROPRIOS_ED_14.pdf. Acesso em: nov. 2021.

JANARY JUNIOR. Chega à Câmara a PEC paralela da Previdência, que inclui servidores de estados e municípios. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 2 dez. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/620407-chega-a-camara-a-pec-paralela-da-previdencia-que-inclui-servidores-de-estados-e-municipios/>. Acesso em: nov. 2021.

JANARY JUNIOR. Reforma da Previdência altera idade mínima e cálculo de benefícios. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 14 dez. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/505112-reforma-da-previdencia-altera-idade-minima-e-calculo-de-beneficios/>. Acesso em: nov. 2021.

JORNAL NACIONAL. Relator tira estados e municípios de texto da reforma da Previdência. *G1*, Rio de Janeiro, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/12/relator-tira-estados-e-municipios-de-texto-da-reforma-da-previdencia.ghtml>. Acesso em: nov. 2021.

KELSEN, Hans. Teoria pura do Direito. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MÁXIMO, Wellington. Governo revisa para R\$ 855,7 bi economia com reforma da Previdência. *Agência Brasil*, Brasília, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/governo-revisa-para-r-8557-bi-economia-com-reforma-da-previdencia>. Acesso em: nov. 2021.

MUGNATTO, Silvia. Governadores defendem permanência de estados e municípios na reforma da Previdência. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/559772-governadores-defendem-permanencia-de-estados-e-municipios-na-reforma-da-previdencia/>. Acesso em: nov. 2021.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília: MPS, 2012. (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34). Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: nov. 2021.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. Prefácio. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 14. São Bernardo do Campo: APEPREM/ABIPEM, 2020. Disponível em: https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2021/02/000000_APEPREM_LIVRO_REGIMES_PROPRIOS_ED_14.pdf. Acesso em: nov. 2021.

NUNES, Paula de Siqueira. A distribuição de competências em matéria previdenciária à luz da Emenda Constitucional nº 103/2019. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 91/92, p. 17-30, 2020. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>. Acesso em: nov. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Henrique Firmino de. Resistência à reforma da previdência: uma análise à luz da teoria de Pierre Bourdieu. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 15. São Bernardo do Campo: APEPREM/ABIPEM, 2021. Disponível em: <https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2021/09/LIVRO-REGIMES-PROPRIOS-15.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

OLIVEIRA, Lucas Soares. Reforma da Previdência e Desconstitucionalização. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 91/92, p. 3-16, 2020. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>. Acesso em: nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). *Histórico da pandemia de COVID-19*. [2021]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: nov. 2021.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; DERZI, Heloisa Hernandez. A EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da previdência social brasileira. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 194-208, 2019. Disponível em: <http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/relacoes-sociais-trabalhista/article/view/189>. Acesso em: nov. 2021.

PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável? In: CONGRESSO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 8., 2015, Brasília. *Anais* [...]. Brasília: CONSAD, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2236/1/015.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

PRETTO, Pedro Siqueira de; PRETTO, Renato Siqueira de. O princípio da simetria na Federação brasileira e sua perspectiva jurisdicional. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (Coords.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=114315>. Acesso em: nov. 2021.

RIBEIRO, Caio Gentil. NETTO, Leonardo Silveira Antoun. O déficit dos Regimes Próprios de Previdência Social na EC 103/2019. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 91/92, p. 97-110, 2020. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx?cdPublicacao=201>. Acesso em: nov. 2021.

ROCHA, Daniel Machado da. *Normas gerais de Direito Previdenciário*. Florianópolis: Conceito, 2012.

RODRIGUES, Alex. ONU: crise econômica emperra desenvolvimento humano no Brasil. *Agência Brasil*, Brasília, 21 mar. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-03/crise-economica-emperra-desenvolvimento-humano-no-brasil>. Acesso em: nov. 2021.

SCHETTINI, Bernardo Patta. VIZIOLI, Thaís Riether. CRP judicial e o desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS dos entes subnacionais. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 14. São Bernardo do Campo: APEPREM/ABIPEM, 2020. Disponível em: https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2021/02/000000_APEPREM_LIVRO_REGIMES_PROPRIOS_ED_14.pdf. Acesso em: nov. 2021.

UNA-SUS. Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença. *Ascom SE/UNA-SUS*, Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: nov. 2021.

XAVIER, Luiz Gustavo. Maia diz que incluir estados na reforma da Previdência pode prejudicar votação. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 5 jul. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/561755-maia-diz-que-incluir-estados-na-reforma-da-previdencia-pode-prejudicar-votacao/>. Acesso em: nov. 2021.

FEDERALISMO NOS REGIMES PRÓPRIOS DOS ENTES SUBNACIONAIS A PARTIR DA NOVA PREVIDÊNCIA

Eduardo Ferreira Albuquerque

Auditor de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) desde 2007, ocupando atualmente o cargo de Diretor de Auditoria e Fiscalização. Professor da Graduação de Engenharia Civil na Asper e da Especialização em Direito Previdenciário no Unipê. Graduado em Engenharia Elétrica e Ciências Contábeis. Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho, em Finanças Empresariais e em Regimes Próprios de Previdência Social. Mestre em Gestão de Organizações Aprendentes.

Sara Maria Rufino de Sousa

Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCEPB desde 2007, onde atua na auditoria dos Regimes Próprios de Previdência Social do Estado da Paraíba. Graduada em Ciências Contábeis e em Direito. Especialista em Gestão e Auditoria Pública, em Direito Administrativo e em Regimes Próprios de Previdência Social. Mestranda em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

RESUMO: O federalismo previdenciário ganhou destaque com a recente reforma da previdência, implementada através da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, uma vez que promoveu a desconstitucionalização e descentralização legislativa de temas até então aplicáveis a todos os entes subnacionais. Neste cenário, o presente estudo analisa este novo modelo de federalismo previdenciário, com maior autonomia para os entes federativos, desde a sua origem durante a tramitação da reforma no Congresso Nacional até a situação atual de implantação das normas constitucionais, abordando ainda o papel da coordenação federal no processo. Para tornar possível a pesquisa, foram utilizadas as informações disponíveis em portais dos Estados e capitais, bem como daquelas disponibilizadas pela Secretaria de Previdência. De acordo com a análise realizada, observa-se que grande parte das unidades federativas ainda não alterou sua legislação local para atender às normas constitucionais de aplicação obrigatória. Quanto às normas facultativas, destaca-se uma baixa adesão de Estados e capitais, bem como a existência de inúmeras flexibilizações e inovações em relação às regras adotadas pela União, em geral mais benéficas para o servidor público. O estudo ainda aponta a necessidade de fortalecimento da coordenação do governo central, uma vez que o principal instrumento de controle utilizado (Certificado de Regularidade Previdenciária) se encontra ainda bastante fragilizado, diante da frequente judicialização para sua emissão. Além de apresentar um diagnóstico da situação atual da previdência dos servidores públicos, o trabalho deve contribuir para a compreensão da necessidade de atuação local na implantação das alterações imprescindíveis, segundo critérios técnicos, para garantir integridade da gestão e a sustentabilidade dos RPPS.

Palavras-chave: Federalismo. Regimes Próprios de Previdência Social. Reforma da previdência

1 INTRODUÇÃO

A previdência social dos servidores públicos, ofertada através dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sempre esteve sob forte coordenação federal, fruto da organização federativa instituída pela Constituição de 1988.

A partir da reforma da previdência implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, observa-se que foi introduzido um novo modelo de federalismo previdenciário, centrado na concessão de maior autonomia aos entes federativos subnacionais em matéria de normatização de seus regimes previdenciários.

Nesse cenário, emerge como importante o debate a respeito desse modelo no contexto da previdência própria desses entes, notadamente a partir da citada reforma. Portanto, o presente trabalho apresenta como escopo analisar o novo modelo de federalismo previdenciário introduzido pela EC nº 103/2019 no âmbito dos entes subnacionais.

Para alcançar esse objetivo, serão discutidos temas relacionados ao federalismo e suas relações com as políticas públicas, assim como um de seus mais característicos traços que é a coordenação federal. A partir desses temas mais gerais, o estudo segue com uma abordagem acerca dos principais aspectos atinentes à previdência dos servidores públicos no âmbito federativo, iniciando com uma breve discussão a respeito das competências legislativas em matéria previdenciária. Em seguida, adentrar-se-á na análise da previdência dos servidores públicos no contexto do federalismo brasileiro. O estudo continua com uma abordagem acerca da Nova Previdência, a partir de uma análise minuciosa da construção da EC nº 103/2019 no Congresso Nacional, importante para a compreensão do novo modelo de federalismo previdenciário introduzido pela reforma. Finalmente, o texto avançará para tratar a respeito dos elementos da reforma nos entes subnacionais, ocasião em que serão discutidos os principais aspectos da norma que evidenciam as implicações mais relevantes desse novo modelo na previdência dos servidores públicos dos entes subnacionais, encerrando com um debate sobre a coordenação da União em matéria previdenciária, quando serão tratados aspectos relacionados ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Para a realização do presente trabalho, foram consultados os sites dos

entes federativos e respectivos Poderes Legislativos, com vistas a identificar as legislações que implantaram a reforma da previdência no âmbito local, assim como os dados disponibilizados pela Secretaria de Previdência em seu portal.

O estudo justifica-se diante da importância que o novo modelo de federalismo previdenciário introduzido pela recente reforma da previdência assume no contexto do federalismo nacional, ao romper com o paradigma de que caberia à União delinear todo o regramento dos regimes próprios nacionais, conferindo, assim, um relevante papel às unidades subnacionais na organização de seus regimes e, conseqüentemente, na definição do futuro de milhares de servidores públicos.

2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão “federalismo” tem sua origem no latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987 apud ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). Para a ciência política, o federalismo corresponde a uma das formas pelas quais o poder estatal encontra-se organizado política e territorialmente. Nesse sentido, a literatura (ABRUCIO; SANO, 2013; SOARES; MACHADO, 2018), tem apontado que os estados podem se organizar sob a forma de confederação, estado unitário e federação.

Na confederação, as unidades subnacionais são soberanas no plano internacional, sendo dotadas, ainda, de direito de secessão, ou seja, de retirar-se da confederação (SOARES; MACHADO, 2018). Nos estados unitários, por sua vez, a soberania é atribuída ao governo central, sendo essa soberania, conforme leciona Abrucio e Sano (2013, p. 13), “una e indivisível”.

O federalismo, ao contrário, pressupõe, a forma de organização do poder estatal que atribui autonomia não apenas ao governo central, mas também aos governos subnacionais. Desse modo, coexistem um governo central, representado pela união, e as unidades subnacionais, equivalentes, no caso brasileiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada uma com a sua parcela de poder. Para Abrúcio e Franzese, o federalismo corresponde a:

Um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma

mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 14)

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos da América em 1787, fruto da Convenção de Filadélfia realizada com vistas à elaboração da Constituição dos Estados Unidos, como uma resposta à tentativa de conciliar os interesses das lideranças nacionais, que lutavam pelo fortalecimento do governo central e os interesses das lideranças locais, que buscavam manter a autonomia subnacional (SOARES; MACHADO, 2018).

Desse modo, o surgimento do federalismo decorreu de uma tentativa de conciliar as forças que surgiam no pós-Guerra da Independência e que buscavam defender a concentração do poder decisório na União (lideranças nacionais), de um lado ou manter a autonomia das unidades federativas (lideranças locais), de outro.

O federalismo concebido nos Estados Unidos se expandiu pelo mundo e, no Brasil, foi implantado em 1989, com a proclamação da República, tendo surgido como efeito da Constituição Federal de 1988, dentro de sua perspectiva de redemocratizar o país e fortalecer as unidades subnacionais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes contribuições à consolidação do federalismo. De fato, a Carta Constitucional Brasileira, além de manter o federalismo, vedou a abolição dessa forma de estado ao inseri-la como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso I), reconheceu os Municípios como entes federativos, restaurou as eleições populares para todos os cargos do Poder Executivo e aumentou o número de representantes dos Estados na Câmara dos Deputados (SOUZA, 2019). Quanto à distribuição de recursos tributários, Souza (2019) ressalta o crescimento dos recursos destinados aos Estados e Municípios no período pós-promulgação da Constituição de 1988.

Neste sentido, a forma federativa do Estado Brasileiro tem importante impacto em relação às políticas públicas. Abrúcio e Franzese (2007) destacam esse impacto ao ressaltarem o papel do desenho institucional dos países e da organização territorial do poder na produção das políticas públicas, destacando aspectos relacionados à autonomia dos entes federati-

vos e ao compartilhamento de competências, assim como a necessária integração entre os entes na execução das políticas públicas, e a consequente necessidade de coordenação.

Nesse contexto, a literatura aponta que a definição de competências compartilhadas entre entes federativos em relação a determinadas políticas – a exemplo, no caso brasileiro, das políticas de saúde, assistência social, educação – pode implicar em possibilidade de omissão por parte dos entes em relação à execução de determinada política ou mesmo de execução de políticas sem integração (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). Na mesma linha VAZQUEZ (2014) atenta para o fato de que esse compartilhamento não garante ação coordenada ou mesmo que haja cooperação entre os entes subnacionais.

Abrucio, Franzese e Sano (2013) ao discorrerem acerca da distinção entre estados federalistas e estados unitários, alertam para a existência, nos primeiros, da atuação de mais de um governo na definição e elaboração das políticas públicas, de modo que, em que pese persista nas federações alguma verticalidade e assimetria, o sistema favorece a existência de relações negociadas (pactos) entre os níveis de governo, dispondo os entes subnacionais de formas de participação e representação junto ao governo central.

Com efeito, o compartilhamento de poder e de competências entre os entes subnacionais, característico de sistemas federativos, possibilita a atuação de mais de um ente federativo em relação a uma mesma política pública, fazendo surgir a necessidade de definição de mecanismos de regulação federal. Para Abrúcio e Franzese (2007), o sucesso das políticas públicas estaria relacionado, em um estado federalista, à existência de mecanismos de controle mútuo e coordenação entre os entes estatais que executam referidas políticas.

3 FEDERALISMO E COORDENAÇÃO FEDERAL

O debate acerca do federalismo perpassa, como visto, pela discussão acerca da distribuição de poderes entre a União e os Estados, inclusive no que respeita à atividade legislativa. Essa discussão remete, como apontado por Souza (2019), à tentativa de equilibrar a autonomia regional e a

autoridade federal, consistindo na tensão em torno de questões relacionadas à distribuição de poder, autoridade e recursos em um mesmo território, de modo a preservar, ao mesmo tempo, a unidade do território e a diversidade.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por iniciar um processo de transferência de competências para os entes subnacionais, processo este de descentralização que seguiu ao longo da década de 1990. Esse processo, no entanto, também foi marcado, como advertido por Lotta, Gonçalves, Bitelman (2014), pela atribuição à União da competência de coordenação das políticas públicas executadas por outros entes federativos, através da normatização e transferência de recursos aos entes subnacionais para que estes implementem as ações destinadas à execução.

A literatura tem reconhecido, portanto, que o federalismo brasileiro é marcado pela descentralização de competências e coordenação federal das políticas públicas (LOTTA; GONÇALVES; BITEMAN, 2014), uma vez que a Constituição Federal conferiu à União a competência para definir o desenho de diversas políticas públicas (SOUZA, 2019). Assim, foi mantida na União a competência para normatizar e financiar a maior parte dessas políticas.

Nesse sentido, Arretche (2012) ressalta que o federalismo brasileiro foi construído em torno da supremacia da União no que concerne à regulação e supervisão das unidades subnacionais, fruto, conforme leciona a autora, da “bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais” (ARRETCHÉ, 2012, p. 16), remontando as origens da legitimidade dessa regulação federal, portanto, à própria formação do Estado-nação brasileiro (ARRETCHÉ, 2010).

Com efeito, essa supremacia da União pode ser visualizada na distribuição das competências legislativas pela Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, Arretche (2012) destaca que, em que pese o constituinte tenha decidido pela descentralização da execução das políticas públicas, o mesmo não foi observado no que atine à definição da iniciativa legislativa da União. Assim, a autora enfatiza a ampla competência legislativa atribuída pelo constituinte à União:

[...] o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais

não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2012, p. 16-17)

Observa-se, portanto, uma ampla tendência de desenvolvimento, por parte da União, de mecanismos de coordenação das políticas públicas de abrangência nacional, a exemplo da previdência pública.

4 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

A CF/88 estabeleceu competências privativas, comuns e concorrentes ao longo dos seus artigos 21 a 24, atribuindo, especificamente em seu artigo 23, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, competências comuns em relação a diversas políticas sociais, dentre as quais a saúde, assistência social e educação.

Embora inserida no contexto das políticas sociais que compõem a seguridade social, e, nesse sentido, encontrar-se sob forte (pelo menos até então) coordenação federal em matéria legislativa, a previdência social não seguiu o mesmo formato de organização definido para a saúde e a assistência social.

De fato, a saúde e a assistência social encontram-se organizadas em forma de sistemas nacionais de políticas públicas, para utilizar a expressão trazida por Bichir, Simoni Júnior e Pereira (2020), nos quais se observa a incidência de normas que definem o papel de cada ente federativo no provimento dos serviços relacionados à respectiva política pública e que estabelecem como deve ocorrer o repasse de recursos entre esses entes.

A previdência social, todavia, não se encontra organizada em um formato de sistema, em que a implementação da política compete de forma comum a todos os entes federativos.

De acordo com Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014):

No tocante à maioria das políticas sociais, a CF definiu competências comuns à União, aos estados e aos municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito (art. 23). Foram estabelecidas competências concorrentes aos governos federal e estaduais em áreas como proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, saúde e previdência social (art. 24). (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014, p. 8)

No que atine especificamente à previdência social, a CF/88 (art. 24) atribuiu competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar acerca da matéria, especificando que, nesse caso, a competência da União estaria restrita à definição de normas gerais, cabendo aos Estados suplementar a legislação federal.

No contexto da previdência dos servidores públicos, implementada pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), coube à Lei Federal nº 9.717/98 e, no âmbito infralegal, às várias portarias e orientações normativas editadas pelo Ministério da Previdência Social, definir as normas gerais que iriam nortear o regime previdenciário.

A Lei Federal nº 9.717/98 também definiu, desde a sua redação original, a competência da União, através de ministério específico, para acompanhar, orientar e supervisionar os RPPS (art. 9º), tendo sido acrescentada, por força da Lei Federal nº 13.846/19, dentre essas atribuições, a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Recentemente, por força da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, foi estabelecido que a definição de normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos RPPS se daria através de lei complementar a ser editada pela União. Essa norma, ainda não editada, viria para substituir a Lei nº 9.717/98, recepcionada pela emenda com status de lei complementar (art. 9º, da EC nº 103/2019).

Em que pese aos entes federativos tenha sido conferida, a partir da EC nº 103/2019, certa autonomia no que concerne à definição das regras norteadoras dos benefícios previdenciários, o que se observa é que, em matéria de gestão previdenciária, ainda continuam sob coordenação federal.

5 PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A previdência social encontra-se inserida, juntamente com a saúde e a assistência social, dentre as políticas sociais que integram a seguridade social, conforme definido no artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, convencionou-se atribuir a origem da previdência social ao Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, responsável por conferir um caráter mais geral à proteção previdenciária, em que pese tenham existido experiências próximas em períodos anteriores, a exemplo das Santas Casas de Misericórdia e instituições correlatas, dos Montepios (do Exército e da Economia), dentre outras (CAMPOS, 2011).

À Lei Eloy Chaves seguiu-se a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), em 1923, seguidas pela sua unificação em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e, posteriormente, no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), atualmente Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (CAMPOS, 2011; CALAZANS, 2010; RANGEL, 2013). Em 1938, os montepios e os institutos dos servidores federais foram unificados com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), por força do Decreto-Lei nº 288, tendo o IPASE sido extinto, mais tarde, em 1977, e suas atribuições transferidas para o INPS.

Importante característica da previdência social dos servidores públicos, desde o seu nascedouro, consiste, como aponta Campos (2011), em sua associação à política de pessoal do ente federativo, sendo considerada uma extensão desta. Nesse contexto, a previdência era tratada como uma retribuição pelos serviços prestados à sociedade e, portanto, não se encontrava vinculada ao pagamento de contribuições previdenciárias.

A proteção previdenciária dos servidores públicos foi marcada pela forma como o Estado Brasileiro encontrava-se organizado.

A este respeito, leciona Campos:

Considerando a autonomia conferida a cada ente federativo, consistente na capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração, observados o limite do poder soberano, a disciplina previdenciária dos servidores públicos tem origem

distintas e tratamento típico atribuído pelas unidades federadas.
(CAMPOS, 2011, p. 44)

Segundo o autor, a proteção social dos servidores públicos antecedeu a conferida aos trabalhadores da iniciativa privada, de modo que a Constituição de 1891 já assegurava aos servidores públicos aposentadoria por invalidez (CAMPOS, 2011).

Em termos de disciplinamento constitucional, observa-se que desde a Constituição de 1934, os benefícios previdenciários, mais especificamente as aposentadorias, vêm sendo regulamentadas no corpo da Constituição. Com efeito, a Constituição Federal de 1934 já trazia um conjunto de regras para as aposentadorias e sua forma de cálculo, em que pese não tenha tratado acerca das pensões, situação que foi mantida com a Constituição subsequente, de 1937 (CAMPOS, 2011).

A Constituição de 1946, por sua vez, inovou ao trazer para o âmbito constitucional, dispositivo acerca da contagem de tempo federal, estadual e municipal e o instituto da paridade (CAMPOS, 2011), ao passo que a Carta Constitucional de 1967 foi responsável por limitar os proventos das aposentadorias à remuneração do servidor em atividade.

A Constituição Federal de 1988 introduziu profundas alterações na disciplina dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, a exemplo da definição da forma de cálculo do benefício de pensão por morte. Em que pese isso, até a redação originária da Constituição de 1988 não havia previsão de fonte de custeio para os benefícios previdenciários (a Constituição apenas fazia menção no parágrafo único de seu artigo 149 à contribuição facultativa para os servidores públicos estaduais e municipais), nem tampouco de idade e tempo de serviço público mínimos para a concessão de aposentadoria. As regras eram, portanto, extremamente benéficas.

A primeira iniciativa para tornar o sistema obrigatoriamente contributivo ocorreu com a Emenda Constitucional nº 03/93, que tornou obrigatória a contribuição para os servidores públicos federais. Conforme pondera Campos (2011), criados os sistemas de proteção dos servidores públicos federais e estaduais, cada ente federativo tratou, a seu modo, de implementar os institutos necessários a essa proteção. No entanto, a maioria permaneceu, até 1998, concedendo aposentadoria através do Tesouro, sem contribuição, cabendo aos institutos de previdência instituídos a

concessão de pensão por morte, além de serviços de assistência à saúde, financiados pelo ente e pelo servidor (CAMPOS, 2011).

Todos esses fatores, aliados à falta de preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, concessão de benefícios previdenciários através de regras generosas por um largo período de tempo (sem carência, com contagem de tempo ficto, com proventos integrais), crescimento no número de segurados do regime, envelhecimento da população, aumento da expectativa de sobrevida, dentre outros, revelaram-se (e ainda se revelam) as razões principais para as sucessivas reformas que o sistema previdenciário tem enfrentado ao longo dos anos, inclusive a recente reforma implementada pela EC nº 103/2019.

6 A CONSTRUÇÃO DA NOVA PREVIDÊNCIA

No início de 2016, uma possível Reforma da Previdência já começava a ser inserida na agenda política do Governo da Presidente Dilma Rousseff. Entretanto, somente após o impeachment, já no Governo do Presidente Michel Temer, foi enviada a proposta de reforma da previdência ao Congresso Nacional, protocolada como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, em 05 de dezembro de 2016. A referida proposta foi motivada por questões econômicas, haja vista existência de déficits recorrentes, bem como por questões demográficas como a igualdade de gênero e o envelhecimento da população, a partir do aumento da expectativa de sobrevida e queda da taxa de fecundidade. O modelo apresentado buscava convergir as regras do RGPS e RPPS, bem como dificultar o acesso aos benefícios previdenciários com o objetivo de reduzir a despesa previdenciária futura.

Apesar de ter sucesso em promulgar outras reformas, o Governo Temer falhou em aprovar a reforma da previdência enviada ao Congresso Nacional. Um dos fatores foi a vigência da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (Decreto n.º 9.288/2018) que impedia que a Constituição fosse emendada, conforme § 1º do art. 60 da CF/88.

Com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, uma das prioridades do governo foi a aprovação da reforma da previdência. Inicialmente, pensou-se em aproveitar o conteúdo e a tramitação da PEC 287/2016, mas optou-se

por encaminhar uma nova proposta. Em 20 de fevereiro de 2019, a PEC 06/2019 foi protocolada no Congresso Nacional, acompanhada pela Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME (BRASIL, 2019d), que apresentou as justificativas e objetivos pretendidos pelo governo para apreciação e aprovação da chamada Nova Previdência.

A reforma foi estruturada em quatro pilares fundamentais: combate às fraudes, iniciada, a partir da edição da Medida Provisória nº 871/19, convertida na Lei nº 13.846/19; cobrança de dívidas previdenciárias, através do aperfeiçoamento dos processos de cobrança; equidade, tratando os desiguais de forma desigual, ou seja, exigindo uma maior contribuição daqueles que possuíam maior capacidade financeira; e criação de um novo regime capitalizado e equilibrado para as próximas gerações (BRASIL, 2019d).

Como justificativa para a necessidade da reforma da previdência foram elencados diversos fatores, tais como a transição demográfica, a existência de déficit e aumento da despesa previdenciária com a consequente limitação de outras políticas públicas.

No estudo apresentado, o governo indica que existe uma tendência de envelhecimento da população brasileira, considerando a diminuição da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida, em especial da sobrevivência em idades avançadas. O cenário estimado para os próximos anos apresenta uma possível diminuição da população economicamente ativa e consequente redução proporcional do ingresso de recursos oriundos da contribuição previdenciária, bem como um provável aumento da despesa com benefícios, considerando a longevidade da população. Neste caso, ocorreria uma deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários na previdência social.

Outro ponto a ser destacado no referido estudo é a existência de um enorme déficit previdenciário, que foi duramente questionado durante a tramitação da PEC, em especial durante as audiências públicas.

No caso dos RPPS, tal déficit foi originado ao longo dos anos e as causas foram parcialmente corrigidas em reformas anteriores. Sendo assim, considerando as regras de concessão dos benefícios previdenciários vigentes, bem como o direito adquirido dos aposentados e pensionistas, havia a indicação de crescimento acelerado das despesas previdenciárias ao longo do tempo, consumindo recursos dos orçamentos dos entes federativos que poderiam ser utilizados em outras políticas públicas como educação,

saúde, infraestrutura, dentre outras. Sendo assim, considerando a perspectiva de insustentabilidade no futuro da previdência, a proposta apresentada buscava a redução da velocidade do crescimento das despesas, por meio da implantação de regras mais rígidas para a concessão dos benefícios, como também o aumento das fontes de custeio disponíveis. Em geral, indicava a necessidade de correção de distorções, buscando a convergência entre os regimes de previdência a partir da aproximação das regras de concessão de benefícios previdenciários.

Por fim, a Exposição de Motivos apresentou uma estimativa de uma economia de algo em torno de um trilhão de reais em um período de dez anos e de 4,5 trilhões de reais em vinte anos, o que garantiria a sustentabilidade da nova previdência (BRASIL, 2019d).

O texto original da PEC 06/2019 estabelecia regramento para concessão dos benefícios previdenciários, incluindo regras de transição, abrangendo todos os entes federativos, em consonância com o modelo de federalismo adotado nas reformas previdenciárias anteriores. A primeira grande inovação da proposta foi a desconstitucionalização dos critérios de concessão dos benefícios, inclusive idade mínima, através da retirada do texto permanente da Constituição, remetendo à Lei Complementar Federal de normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social. Neste sentido, foram propostas regras transitórias até a edição da lei complementar prevista no art. 40 da CF 88, principalmente com o objetivo de evitar o vácuo legislativo.

Após o recebimento em fevereiro de 2019, a PEC 06/2019 foi amplamente discutida no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, inclusive com realização de diversas audiências públicas. Após deliberação, o Parecer da Comissão foi aprovado por maioria, em 23 de abril de 2019, nos termos do voto e complementação de voto do Relator, Deputado Delegado Marcelo Freitas. O Relator destacou que caberia à Comissão Especial debater sobre a conveniência e a oportunidade das alterações e deliberar sobre o mérito da proposta. No referido parecer foram apontados reparos no texto da proposição, de acordo com o exame da redação e técnica legislativa, concluindo pela admissibilidade da PEC, ressalvada a inadmissibilidade de alguns dispositivos, em especial, a transferência da definição da idade para a aposentadoria compulsória do servidor público para Lei Complementar e a iniciativa do Poder Executivo federal para

propositura de lei complementar que trata de normas gerais dos RPPS.

Em 24 de abril de 2019, foi criada a Comissão Especial da PEC 06/2019, que recebeu a proposta para análise e deliberação. Novamente foram realizadas diversas audiências públicas. Ao todo foram apresentadas 277 emendas, sendo diversas rejeitadas no mérito, com apresentação do Parecer do Relator, Deputado Samuel Moreira, pela aprovação da PEC, com substitutivo, em 13 de junho de 2019. Após as discussões na Comissão Especial, o Relator apresentou, em 03 de julho de 2019, complementação de voto com novo substitutivo e, em 05 de julho de 2019, parecer reformulado com as modificações decorrentes da apreciação dos destaques.

O substitutivo alterou a redação original da PEC referente ao art. 149 da CF/88. Primeiramente, não foram permitidas as hipóteses de instituição da contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas por força de condições distintas da capacidade contributiva do segurado. Ao final das discussões, restringiu a possibilidade de cobrança de contribuições extraordinárias apenas para a União, que originalmente poderia ser instituída por qualquer ente federado.

O novo texto suprimiu a alteração no art. 167 da CF 88 que permitia a vinculação de receitas de impostos ao pagamento de contribuições e débitos do ente federativo com o Regime Próprio de Previdência Social. A referida alteração foi considerada como inadequada, pois não se compreendeu a motivação de esta obrigação com os RPPS se sobrepôr a outras necessidades da unidade da federação (BRASIL, 2019a). Tal medida, infelizmente rejeitada, poderia ter o condão de reduzir a inadimplência dos débitos previdenciários, um dos problemas que afligem a previdência própria de grande parte dos entes federados e aumentam a situação deficitária dos regimes.

Também suprimiu a instituição do sistema obrigatório de capitalização individual para os RPPS na modalidade de contribuição definida, que seria estabelecido a partir de Lei Complementar, com previsão de conta vinculada para cada servidor e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício. Entendeu o Relator que tal modelo não seria o mais adequado para o Brasil que possui trabalhadores com baixos rendimentos (BRASIL, 2019a). Deste modo, ficou mantido o sistema anterior de capitalização coletiva, onde todos contribuem para um fundo único para garantir o benefício futuro de todos.

Outras alterações importantes do substitutivo foram a previsão da

idade mínima no texto permanente da Constituição para resguardar direitos e a criação de uma nova regra de transição para aqueles servidores públicos que se encontravam próximos a cumprir os requisitos. A nova regra garantia a integralidade e paridade aos servidores, com condições mais benéficas em relação à idade, tendo como contrapartida a cumprimento de um período adicional (pedágio) correspondente ao tempo que faltar na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional.

Por outro lado, a maior modificação ocorrida nesta fase das discussões foi a ruptura no modelo federativo adotado em questões previdenciárias ao longo dos anos. Até então, a Constituição Federal apresentava regramento uniforme para concessão de benefícios previdenciários em todos os entes federativos. De acordo com o substitutivo apresentado, as regras propostas não mais se aplicariam a todos os entes subnacionais, conforme abordado pelo Relator, Deputado Samuel Moreira, em seu voto:

É em tal contexto que devem ser compreendidas as alterações feitas no substitutivo no conteúdo do art. 40 da Constituição. De nenhuma forma se pode imputar a este relator ausência de preocupação com a situação fiscal de Estados e Municípios. Lamentamos profundamente que o contexto político tenha criado dificuldades incontornáveis à imediata extensão das alterações feitas no regime previdenciário dos servidores às demais unidades federativas, mas não se justifica, em razão deste fato, que se abdique da oportunidade de equacionar o regime previdenciário dos servidores federais.

A tradição republicana brasileira revela que a União, via de regra, serve de parâmetro para o regime jurídico de pessoal nas demais esferas. Acredita-se que tal peculiaridade não deixará de ser observada apenas porque determinado conjunto de interesses políticos, em última análise legítimos, resultaram, de forma momentânea, em entendimento que conduz a conclusão contrária. [...]

Neste contexto, altera-se a lógica do art. 40, atualmente aplicável de forma imediata aos regimes próprios de todos os entes federativos, para ressalvar parâmetros que dependerão de lei do ente federativo respectivo para sua implementação local. Por questões de natureza política, cada ente federativo deveria estabelecer suas regras previdenciárias independentemente da aplicação imediata aos critérios estabelecidos pela União. (BRASIL, 2019a, p. 66)

Neste sentido, o Relator esclareceu que, por motivação política,

diversas alterações propostas seriam aplicáveis apenas à União, restando necessária a existência de lei de cada ente federativo para estabelecer suas próprias regras previdenciárias.

De fato, considerando que parcela da população era contrária à PEC, vários governadores e prefeitos não demonstraram apoio à reforma da previdência para não ter que lidar com o ônus da aprovação. Neste contexto político, contrariando a história da política pública previdenciária no Brasil, as negociações seguiram no sentido de aprovar a reforma para a União, deixando a responsabilidade de aprovação nos Estados e Municípios para cada ente subnacional.

Concluídas as discussões, foi aprovada a proposta em primeiro turno em 12 de julho de 2019, retornando à Comissão Especial para elaborar a redação para o segundo turno, sendo concluída e republicada com retificações em 1º de agosto de 2019. Após a votação em segundo turno, a matéria foi encaminhada ao Senado Federal em 08/08/2019. Nesta mesma data, foi tramitada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e distribuída ao Relator, Senador Tasso Jereissati.

Após diversas audiências públicas e emendas, o Relator apresentou relatório e complementação de voto, sendo aprovado em 04 de setembro de 2019 o Parecer (SF) nº 113/2019 (BRASIL, 2019b), que foi encaminhado para o Plenário.

Destaca o Parecer (BRASIL, 2019b) que, após a chegada da PEC à CCJ, diversos Senadores apresentaram emendas pela inclusão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a exemplo da Emenda nº 4 do Senador Jader Barbalho:

Somos uma República Federativa e esta forma de organização do Estado brasileira é cláusula pétrea de nossa Constituição. Foi esta a importância que o constituinte deu ao federalismo. Trinta anos depois, vemos o federalismo ser tratado de forma inconsequente por contingências políticas do momento de caráter menor. Não há motivação republicana em resolver a crise fiscal da União e dificultar sua solução nos Estados e nos Municípios. (BRASIL, 2019b, p. 20)

De fato, a proposta encaminhada da Câmara dos Deputados para o Senado Federal efetivamente provocou uma ruptura no sistema previdenciário nacional, relegando os entes subnacionais a soluções independentes

longe do federalismo idealizado, em especial, para a previdência dos servidores públicos. Em que pese a percepção da necessidade de reinclusão dos Estados, Distrito Federal e Municípios na íntegra da reforma, nos moldes da União, a estratégia adotada seria a propositura de uma PEC paralela com o objetivo de evitar o retorno das discussões para a Câmara dos Deputados, garantindo a promulgação célere do coração da Reforma. Ressalte-se que a sugestão de Proposta de Emenda à Constituição anexa ao Parecer foi aprovada e se tornou a PEC 133/2019 (PEC Paralela) que atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Outra alteração proposta pelo Parecer seria a supressão da expressão “no âmbito da União” do § 1º-B do art. 149 da CF 88, que poderia limitar a instituição de contribuição extraordinária nas demais unidades da federação.

No Parecer, o Relator demonstra uma preocupação com a interpretação restritiva do dispositivo e buscou suprimir a redação que garante a prerrogativa exclusiva da União para estabelecer contribuições extraordinárias, permitindo que os demais entes federativos também pudessem legislar no mesmo sentido.

Após novas deliberações e Emendas de Plenário, a PEC 06/2019 retorna para a CCJ em 16 de setembro de 2019, novamente sob relatoria do Senador Tasso Jereissati. O Parecer 131/2019-CCJ foi aprovado em 01 de outubro de 2019, sendo encaminhado ao Plenário do Senado Federal que aprovou a PEC, em primeiro turno, nos termos dos pareceres, ressalvados os destaques.

Dentre os destaques, o Plenário rejeitou a propositura de supressão do texto “no âmbito da União” no que tange às contribuições extraordinárias. Apesar do relator do Parecer da CCJ entender que caberia uma interpretação diferente do dispositivo, a ponto de querer suprimir o texto, parece claro que a alteração pretendida mudaria a ideia original do texto aprovado na Câmara dos Deputados, podendo inclusive haver a necessidade de nova discussão naquela Casa Legislativa. De fato, a matéria em questão, que originalmente era abrangente para todos os entes federativos, foi modificada na Câmara dos Deputados para restringir especificamente para a União a prerrogativa de estabelecer contribuições extraordinárias para seus servidores.

Em 14 de outubro de 2019, foi iniciada a discussão em segundo turno, com apresentação de novas Emendas de Plenário que foram remetidas à CCJ para análise. O Parecer (SF) nº 148/2019 aprovou algumas emendas relativas a ajustes na redação e encaminhado ao Plenário em 22 de outubro de 2019. Finalmente, foi aprovada a PEC 06/2019 em 23 de outubro de 2019, sendo promulgada em 12 de novembro de 2019 com a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 no dia seguinte.

A promulgação da EC nº 103/2019 veio com o claro intuito de desconstitucionalizar as regras de concessão e cálculo dos benefícios previdenciários, deixando para os entes federativos a competência para definir, em suas legislações próprias, essas regras, rompendo o modelo de federalismo previdenciário até então vigente.

Com efeito, as normas constitucionais vigentes até a reforma implementada pela EC nº 103/2019 versaram, de forma detalhada, acerca dos critérios para a concessão das aposentadorias, assim como do cálculo das pensões, regras essas que eram seguidas por todos os entes federativos. Portanto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios dispunham de pouca margem para legislar acerca desses aspectos, de modo que sua liberdade se restringia apenas a definir o rol de beneficiários das pensões, prazos para a sua concessão, dentre outros aspectos.

A partir da EC nº 103/2019, todavia, a cada ente federativo foi conferida a competência para disciplinar essas questões, uma vez que deixaram de integrar o corpo da Constituição.

Nesse sentido, Martinez (2020) atenta para o fato de que essa intenção de regulamentação das regras de aposentadoria por legislação infraconstitucional é trazida logo no § 1º do artigo 40 da CF/88, ao destacar que ao contrário da redação anterior que trazia inclusive a forma de cálculo desse benefício, “a redação atual quase tudo desconstitucionaliza e remete para lei ordinária do respectivo ente federativo (MARTINEZ, 2020, p. 36).

Com efeito, em vários outros dispositivos essa competência é atribuída aos demais entes federativos, a exemplo dos incisos I e III do § 1º do artigo 40 da CF/88, que tratam respectivamente sobre a aposentadoria por incapacidade permanente e aposentadoria voluntária.

Inobstante isso, a última reforma da previdência optou por constitucio-

nal é trazida logo no § 1º do artigo 40 da CF/88, ao destacar que ao contrário da redação anterior que trazia inclusive a forma de cálculo desse benefício, “a redação atual quase tudo desconstitucionaliza e remete para lei ordinária do respectivo ente federativo (MARTINEZ, 2020, p. 36).

Com efeito, em vários outros dispositivos essa competência é atribuída aos demais entes federativos, a exemplo dos incisos I e III do § 1º do artigo 40 da CF/88, que tratam respectivamente sobre a aposentadoria por incapacidade permanente e aposentadoria voluntária.

Inobstante isso, a última reforma da previdência optou por constitucionalizar matérias até então apenas dispostas na legislação infraconstitucional, a exemplo do instituto da readaptação e da vedação ao recebimento de transferências voluntárias e outros recursos da União, em caso de descumprimento de regras gerais em matéria previdenciária.

7 ASPECTOS DA REFORMA NOS ENTES SUBNACIONAIS

A reforma instituída pela EC nº 103/2019 alterou significativamente a estrutura legislativa dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Conforme exposto anteriormente, a maior alteração realizada foi a mudança do modelo federativo previdenciário até então vigente, onde a União definia os requisitos para concessão de benefícios e demais regras referentes aos RPPS de todos os entes federativos. Com a reforma, as novas regras constitucionais aplicáveis aos entes subnacionais podem ser categorizadas, de acordo com a Secretaria de Previdência (BRASIL, 2019c), em normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata; de eficácia contida e aplicabilidade imediata; e de eficácia limitada, não autoaplicável, e dependente de complementação legislativa. Entretanto, verifica-se que algumas destas regras, que dependem de referendo ou alteração legislativa local, não são obrigatórias, o que gera uma miríade de opções para as unidades da federação. Sendo assim, há a real possibilidade da existência de regramento previdenciário distinto na União, nos 26 Estados e no Distrito Federal, bem como nos 2.125 municípios que instituíram RPPS.

Destaca-se que existem diversas regras de aplicabilidade imediata para todos os RPPS do país, sem a necessidade de alteração da legislação local para ter eficácia. Nesta categoria podem ser citadas, dentre outras, as

normas que tratam da vedação da instituição de novos regimes próprios de previdência social; da limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte; das restrições à acumulação de benefícios previdenciários; e da vedação de incorporação de vantagens temporárias ou referentes à função de confiança ou cargo comissionado. São regras de implantação imediata que as unidades gestoras dos RPPS devem respeitar a partir da vigência da EC nº 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019.

Por outro lado, a alteração legislativa local é obrigatoriamente exigida para algumas situações. Podem ser citadas a obrigatoriedade de adequar as alíquotas de contribuição do servidor e patronal (esta última caso necessário), e a instituição do Regime de Previdência Complementar.

Por fim, existem regras que são facultativas e podem ser adotadas integralmente ou parcialmente pelas unidades da federação. São aquelas regras que necessitam de referendo ou edição de legislação com normas próprias para que tenham eficácia, como por exemplo a adoção de alíquota progressiva ou a revogação das regras de transição anteriores à reforma.

Nos próximos tópicos serão detalhadas algumas regras que necessitam de alteração da legislação subnacional, assim como algumas que não precisam ser objeto de alteração no âmbito local, bem como uma avaliação do impacto desse novo modelo federativo em matéria previdenciária, buscando demonstrar a ausência de uniformidade na previdência nacional.

7.1 Normas de alteração obrigatória

Conforme abordado anteriormente, a EC nº 103/2019 estabeleceu a obrigatoriedade de alteração legislativa local em relação às alíquotas de contribuição do servidor e a instituição do Regime de Previdência Complementar. A implementação destas matérias nos entes subnacionais requer atuação conjunta do Chefe do Poder Executivo, que deve encaminhar projeto de lei específico, e do Legislativo para aprovação da matéria. Em muitos casos, observa-se que esta atuação não está consolidada nas unidades federativas, conforme detalhado a seguir.

7.1.1 Adequação da alíquota de contribuição do servidor

O artigo 11 da EC nº 103/2019 definiu a alíquota de contribuição previdenciária do servidor público da União em 14%. Entretanto, tal regra só

entrou em vigor em 01 de março de 2020 por força da noventena prevista no § 6º do artigo 195 da CF/88. Por outro lado, os demais entes federativos não podem estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores federais, exceto quando não possuírem déficit atuarial a ser equacionado (art. 9º, § 4º da EC nº 103/2019).

Cabe ressaltar que a implantação de segregação da massa ou de plano de amortização previsto em lei não excepcionam a exigência da alíquota de 14% para as contribuições dos servidores estaduais e municipais, conforme § 5º do artigo 9º da EC nº 103/2019.

Neste sentido, para avaliar o cumprimento do dispositivo constitucional, inicialmente é necessário verificar a situação atuarial dos RPPS para avaliar a adequação das alíquotas de contribuição vigentes, sendo utilizadas, para tanto, as estatísticas e informações disponibilizadas pela Secretaria de Previdência, bem como pesquisa em portais eletrônicos de Estados e Capitais.

Para os Estados e o Distrito Federal, as informações do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) do exercício de 2020 apontam que São Paulo e Minas Gerais não encaminharam o demonstrativo para a Secretaria de Previdência¹².

Dos demais Estados e considerando o Distrito Federal, dezenove implantaram segregação da massa, separando os servidores civis em planos previdenciário e financeiro. Outros cinco estados (AC, SC, PI, MT e MS) apresentam déficit atuarial, enquanto o demonstrativo do Estado do Rio Grande do Norte demonstra a existência de plano de amortização implantado por lei considerado no cálculo atuarial.

A tabela da página seguinte consolida a situação atuarial destes entes federativos, indicando ainda a existência de plano de amortização ou de insuficiência financeira do plano financeiro, esta última no caso de existência de segregação da massa:

1 Alíquotas por plano de segregação e sujeito passivo, com atualização em abril de 2021, e DRAA-Segregação de Massa, com atualização em janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1>. Acesso em: nov. 2021.

2 API CADPREV (DRAA_VALORES_COMPROMISSOS). Disponível em: <https://apicadprev.economia.gov.br/api-docs/>. Acesso em: nov. 2021.

Tabela 1 - Situação atuarial de Estados e Distrito Federal (em bilhões de Reais)

Classificação	RPPS	Plano de Segregação	Superávit	Déficit	Plano de Amortização	Insuficiência Financeira
Sem DRAA 2020	2	-	-	-	-	-
Segregação da Massa	19	Previdenciário	18,42	77,75	18,46	-
		Financeiro		515,34	-	998,84
Déficit Atuarial	5	Previdenciário	-	218,12	-	-
Plano de Amortização	1	Previdenciário	-	-	49,28	-
Total	27	-	18,42	811,22	67,73	998,84

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Considerando que o DRAA do exercício de 2020 corresponde à situação atuarial com data base em 31 de dezembro de 2019, a tabela indica que nenhuma destas unidades federativas poderia manter alíquotas inferiores a 14%, pois todos ou apresentam déficit atuarial ou implantaram segregação da massa ou plano de amortização.

Neste sentido, no momento da pesquisa, apenas o Estado de Roraima não estava cumprindo o mandamento constitucional ao não aplicar alíquota mínima de 14%, apesar de ter implantado segregação da massa, possuindo plano previdenciário com déficit de 576 milhões de reais e plano financeiro com insuficiência financeira de aproximadamente 1,3 bilhão de reais.

No que tange às 26 capitais dos Estados, Belém (PA) e Maceió (AL) não apresentaram o DRAA, relativo ao exercício de 2020, para a Secretaria de Previdência e, outras quinze, implantaram segregação da massa. A tabela seguinte apresenta a situação atuarial das capitais:

Tabela 2 - Situação atuarial das Capitais (em bilhões de Reais)

Classificação	RPPS	Plano de Segregação	Superávit	Déficit	Plano de Amortização	Insuficiência Financeira
Sem DRAA 2020 com Segregação da Massa	2	Previdenciário/ Financeiro	-	-	-	-
Segregação da Massa	15	Previdenciário	1,22	3,88	0,71	-
		Financeiro	-	39,67	0,25	81,78
Déficit Atuarial	6	Previdenciário	-	208,57	-	-
Plano de Amortização	2	Previdenciário	0,12	-	13,10	-
Plano de Amortização com Déficit	1	Previdenciário	-	34,58	36,71	-
Total	26	-	1,34	286,70	50,77	81,78

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Destaca-se que, mesmo com a implantação de plano de equalização, o Município do Rio de Janeiro apresenta déficit atuarial. As outras seis capitais, que não instituíram a segregação da massa, apresentam déficit atuarial ou superávit a partir da implantação de plano de amortização. Novamente, nenhuma destas unidades federativas poderia manter alíquotas inferiores a 14%.

A partir destas informações e das alíquotas praticadas no momento da pesquisa, os seis municípios listados não estavam cumprindo o artigo 9º, § 4º da EC nº 103/2019:

Tabela 3 - Capitais descumprindo a EC nº 103/2019 (em milhões de Reais)

Ente - UF	Plano de Segregação	Alíquota	Superávit	Déficit	Plano de Amortização	Insuficiência Financeira
Macapá - AP	Financeiro	11%	-	-	171,58	1.028,48
Macapá - AP	Previdenciário	11%	-	141,83	-	-
Belém - PA	Financeiro	11%	NA	NA	NA	NA
Belém - PA	Previdenciário	11%	NA	NA	NA	NA
Teresina - PI	Previdenciário	11%	-	4.453,12	-	-
Boa Vista - RR	Previdenciário	11%	110,86	-	108,56	-
Aracaju - SE	Financeiro	11%	-	3.752,02	-	-
Aracaju - SE	Previdenciário	11%	305,30	-	-	-
Palmas - TO	Financeiro	11%	-	-	-	3.061,96
Palmas - TO	Previdenciário	11%	-	47,98	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Utilizando a mesma metodologia, a tabela a seguir demonstra a situação atuarial dos demais municípios que possuíam RPPS no Brasil em abril de 2021:

Tabela 4 - Situação atuarial dos Municípios, excluídas as Capitais (em bilhões de Reais)

Classificação	RPPS	Plano de Segregação	Superávit	Déficit	Plano de Amortização	Insuficiência Financeira
Sem DRAA 2020	262	Previdenciário	-	-	-	-
Sem DRAA 2020 com Segregação	7	Previdenciário/ Financeiro	-	-	-	-
Segregação da Massa	176	Previdenciário	5,54	1,95	4,04	-
		Financeiro	0,12	55,10	8,21	160,24
Déficit Atuarial	372	Previdenciário	-	57,93	-	-
Plano de Amortização	660	Previdenciário	21,90	-	104,14	-
Plano de Amortização com Déficit	591	Previdenciário	-	32,37	75,89	-
Superávit	31	Previdenciário	0,11	-	-	-
Total	2.099	-	27,67	147,35	192,28	160,24

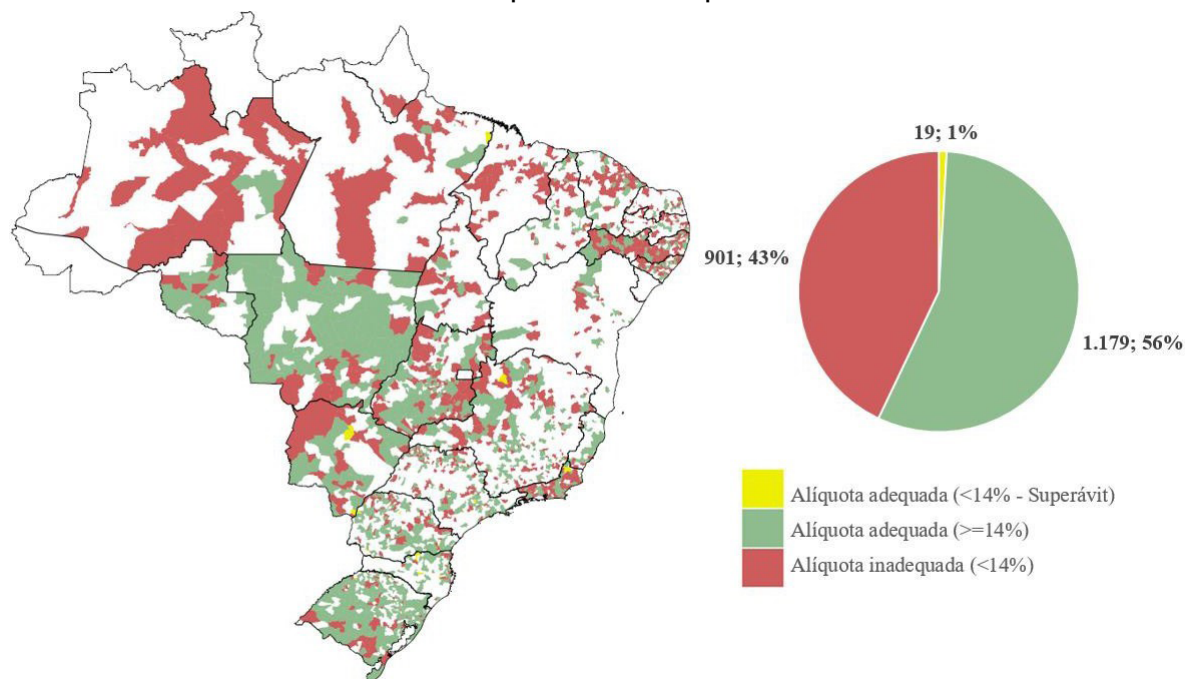
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

É importante destacar que 31 municípios, que declararam superávit atuarial e não indicaram nos cálculos a existência de segregação da massa ou plano de amortização instituído por lei, não estariam obrigados a adotar alíquota correspondente a no mínimo a da União. Entretanto, doze deles instituíram alíquota de no mínimo 14% e os outros dezenove, em tese, não estariam irregulares, pois poderiam manter as alíquotas vigentes.

Quanto aos 269 municípios que não encaminharam informações à Secretaria de Previdência, destaca-se que 36 já praticam as alíquotas mínimas exigidas pela CF88. Os outros 233 municípios não comprovaram que poderiam manter as alíquotas atuais e, portanto, para fins deste estudo, não se adequaram ao que determina a EC nº 103/2019.

A figura a seguir apresenta a situação das alíquotas de contribuição do servidor quanto ao cumprimento do regramento constitucional, ressaltando os municípios que aplicam alíquotas no mínimo de 14%, aqueles que possuem alíquota inferior com superávit atuarial e, por fim, os que não se adequaram à alíquota da União.

Figura 1 - Situação das alíquotas de contribuição do servidor nos municípios, exceto capitais



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Conforme apresentado na figura, observa-se que 1.198 municípios já praticam alíquotas que respeitam o limite mínimo estabelecido pela EC nº 103/2019, enquanto 901 municípios ainda necessitam adequar a legislação local.

Vale ressaltar que este resultado põe em xeque o modelo federativo previdenciário estabelecido, pois podem acontecer situações difíceis de explicar para servidores de dois municípios vizinhos o motivo de eles estarem contribuindo de maneira diferente, apesar de haver regramento constitucional vigente.

Por fim, considerando todos os entes federativos, a tabela a seguir demonstra que 42% dos RPPS ainda precisam adequar suas alíquotas de contribuição do servidor:

Tabela 5 - Adequação da alíquota de contribuição do servidor por tipo de ente federativo

Tipo Ente	Alíquota adequada (<14% - Superávit)	Alíquota adequada (>=14%)	Alíquota inadequada (<14%)	Total	% Inadequada
Estados/DF	0	26	1	27	3,7%
Capitais	0	20	6	26	23,1%
Demais Municípios	19	1.179	901	2.099	42,9%
Total	19	1.225	908	2.152	42,2%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Considerando o grande quantitativo de entes federativos que ainda não adequaram suas alíquotas, é importante avaliar a distribuição regional das inconsistências, conforme detalhado na tabela seguinte:

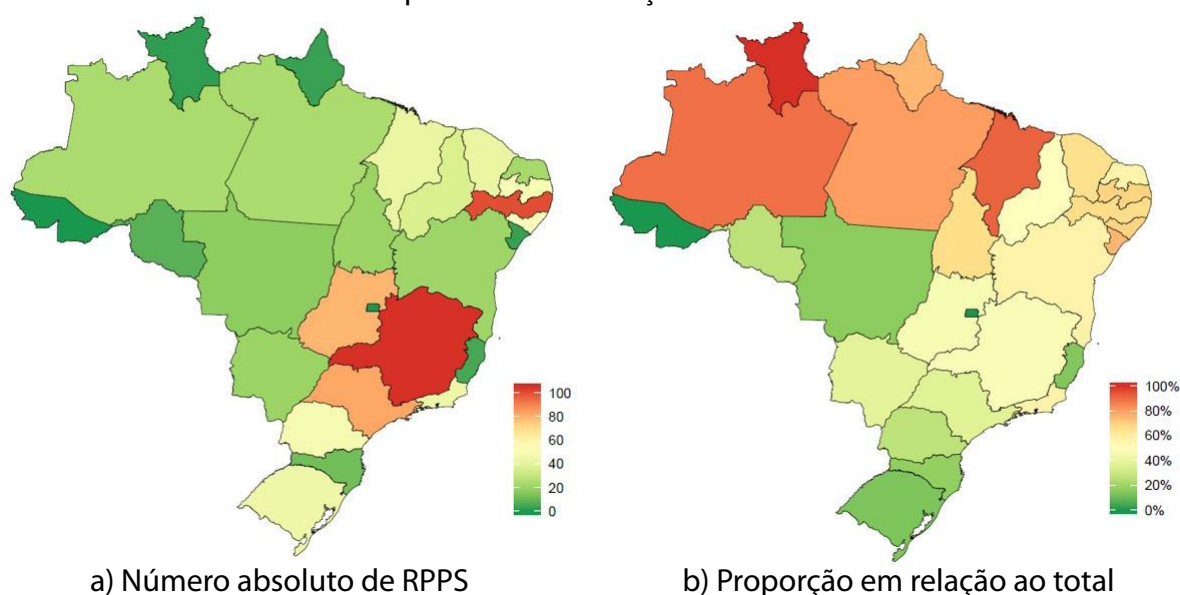
Tabela 6 - Adequação da alíquota de contribuição do servidor por Região

Tipo Ente	Alíquota adequada (<14% - Superávit)	Alíquota adequada ($\geq 14\%$)	Alíquota inadequada (<14%)	Total	% Inadequada
Norte	1	43	81	125	64,8%
Nordeste	0	190	369	559	66,0%
Centro-Oeste	2	212	116	330	35,2%
Sudeste	5	316	237	558	42,5%
Sul	11	464	105	580	18,1%
Total	19	1.225	908	2.152	42,2%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

Observa-se que o Nordeste é a região com pior resultado, seja em números absolutos, seja em relação à proporção entre o número de RPPS com alíquota inadequada e o total. Por outro lado, a região Sul é a que mais se destaca positivamente, inclusive com vários RPPS com superávit atuarial. A figura a seguir detalha, por Estado brasileiro, o número absoluto e a proporção dos RPPS, em relação ao total, que ainda precisam de adequação na alíquota.

Figura 2 – Número absoluto e proporção dos RPPS que não adequaram a alíquota de contribuição do servidor



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do DRAA 2020.

O mapa à esquerda (a) mostra que os estados de Minas Gerais e Pernambuco estão liderando o ranking da quantidade de RPPS que necessitam de adequação na alíquota, com aproximadamente cem RPPS cada um.

Entretanto, proporcionalmente, Pernambuco está na nona colocação (67,1%) e Minas Gerais se encontra na 16ª posição (47,3%), como pode ser observado na figura à direita (b). Neste quesito, Roraima, que só possui RPPS no Estado e na capital Boa Vista, ocupa a liderança com 100% de alíquota inadequada, seguido do Maranhão com 91,5% dos entes.

Por outro lado, daqueles Estados que possuem mais de setenta RPPS, os melhores desempenhos são do Rio Grande do Sul (13,6%) e Mato Grosso (15,9%), enquanto Paraíba (69,0%) e Piauí (68,9%) ocupam as últimas posições.

A vinculação da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores dos entes subnacionais ao percentual aplicado na União não é novidade, pois já devia ser observada antes da reforma da previdência.

Destaca-se que a alteração na dinâmica legislativa previdenciária, com a liberdade de cada ente propor as regras a serem adotadas, dificultou a majoração obrigatória a partir do aumento da alíquota da União, que está vigente desde março de 2020. Apesar de impopular, o aumento da alíquota de contribuição é necessário para garantir a sustentabilidade futura dos regimes.

7.1.2 Instituição do Regime de Previdência Complementar

Após o advento da EC nº 20/1998, o Regime de Previdência Complementar (RPC) foi inserido no contexto dos RPPS de forma facultativa. Neste contexto, a União instituiu seu RPC através da Lei nº 12.618/12 e os novos servidores federais que ingressaram após a implantação do regime, bem como aqueles antigos que optaram pela migração ao RPC, tiveram seus benefícios do RPPS limitados ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Entretanto, após a publicação da reforma da previdência em 13 de novembro de 2019, a instituição do RPC passou a ser compulsória (art. 40 § 15 da CF/88) e, a princípio, efetivada por intermédio de Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC), uma vez que a relação das Entidades

Abertas de Previdência Complementar (EAPC) ainda precisa ser regulada.

Por outro lado, a EC nº 103/2019 estabeleceu um prazo máximo de dois anos, a partir da data de publicação da emenda, para instituição do RPC em todos os entes da Federação. Para cumprir este prazo estabelecido, o ente federativo deve aprovar uma lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo instituindo o RPC. Entretanto, tal iniciativa não é suficiente para atender a determinação constitucional, pois há a necessidade de criar uma EFPC ou, alternativamente, criar um plano em uma entidade já existente ou, ainda, aderir a um plano existente.

De acordo com o Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos (BRASIL, 2021b), para criação de uma nova EFPC, será necessária a apresentação de um estudo de viabilidade comprovando a adesão de no mínimo dez mil participantes ou equilíbrio técnico entre receitas e despesas. Para criação de um plano em uma entidade existente, também há a necessidade de apresentação de estudo de viabilidade, sendo estimado o número de mil participantes como necessário para o seu equilíbrio. Por fim, o ingresso do ente federativo como patrocinador no RPC pode ser realizado através da adesão a plano de benefícios multipatrocinado que já esteja em funcionamento. Destaca-se que os participantes do RPC serão aqueles servidores públicos efetivos vinculados ao RPPS que recebem remuneração acima do teto do RGPS, ou seja, grande parte dos municípios brasileiros não possui quantidade suficiente de servidores nessa condição para criar EFPC ou um plano específico.

Sendo assim, alguns entes criaram EFPC multipatrocinadas que podem receber a adesão de outros entes federativos aos seus planos de benefícios, pois têm esta previsão em sua legislação.

A Secretaria de Previdência atualiza regularmente uma lista das EFPC multipatrocinadas que podem ser selecionadas para adesão, bem como disponibiliza informações sobre o assunto para os entes federativos¹.

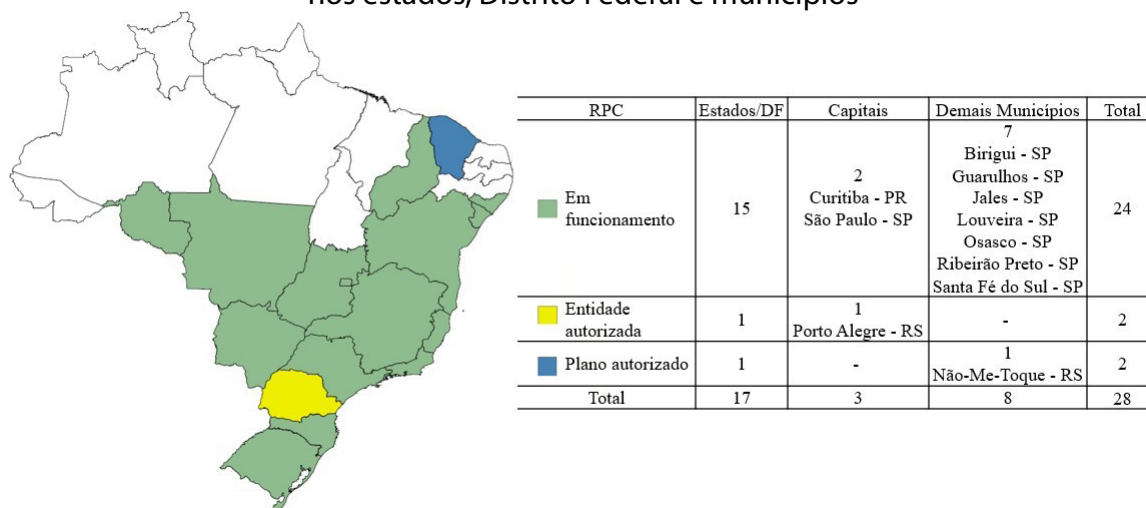
Por outro lado, vários municípios não possuem servidores efetivos com remuneração acima do teto em sua folha de pagamentos. Nestes casos, a aprovação da lei do respectivo Poder Executivo será suficiente para cumprir o regramento constitucional:

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/publicaes>. Acesso em: nov. 2021.

A vigência do RPC se dará a partir da aprovação da Lei do respectivo Poder Executivo para aqueles Entes que não possuem servidores com remuneração acima do teto do RGPS e por intermédio da publicação de autorização pelo Órgão Fiscalizador do Convênio de Adesão do patrocinador com entidade fechada de previdência complementar- EFPC para aqueles Entes que possuam servidores com salários acima do RGPS. (BRASIL, 2021b)

A figura a seguir detalha a implantação da previdência complementar, de acordo o Relatório Gerencial de Previdência Complementar do 3º Bimestre (BRASIL, 2021a):

Figura 3 - Previdência complementar do servidor público nos estados, Distrito Federal e municípios



Fonte: Adaptado do Relatório Gerencial de Previdência Complementar 2021 do 3º Bimestre (BRASIL, 2021a, p. 57).

O referido relatório, com dados atualizados em 04 de agosto de 2021, informa que existem quinze EFPC em funcionamento e houve implantação da previdência complementar para seus servidores, com planos em funcionamento, em 24 entes federativos. Por outro lado, além destes entes com planos já em funcionamento, dois instituíram seus RPC, pois obtiveram autorização para criação de EFPC pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e outros dois possuem planos autorizados em EFPC existentes.

Considerando o baixo quantitativo de entes federativos que já instituíram o RPC, existe uma grande dúvida quanto ao cumprimento do prazo estabelecido na CF/88 pelos Estados e municípios que ainda não conseguiram regularizar a situação. O RPC é obrigatório e o prazo está expressamente determinado na EC nº 103/2019, o que afasta a possibilidade de

prorrogação de prazo por meio de ato infraconstitucional.

Neste sentido, os entes federativos que descumprirem a determinação constitucional podem sofrer algum tipo de sanção por parte dos órgãos de controle, a exemplo da não renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) pela Secretaria de Previdência ou da repercussão negativa na Prestação de Contas perante os Tribunais de Contas.

7.2 Normas de adoção facultativa

Como visto, a EC nº 103/2019 trouxe normas de adoção facultativa pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, posto que dependem de referendo dos entes subnacionais para sua implantação ou encontram-se condicionadas à edição de lei.

As matérias legislativas que se enquadram nessa categoria e que serão discutidas no presente estudo correspondem às revogações trazidas no artigo 35, incisos I, “a” (§ 21 do art. 40 da CF/88), III e IV deste artigo; assim como o referendo à alteração promovida no art. 149 da CF/88, além da possibilidade de instituição de alíquota progressiva e de contribuição extraordinária, da definição da base de incidência de contribuição para aposentados correspondente ao salário-mínimo. Também constituem normas de adoção facultativa as relacionadas às regras e cálculo dos benefícios previdenciários.

A discussão em relação à definição dessas regras no âmbito da legislação dos entes federativos subnacionais encontra-se, como visto, inserida no contexto da mudança do modelo federativo previdenciário vivenciada após a última reforma da previdência.

Com vistas a entender a implantação dessas normas de natureza facultativa nos Estados, Distrito Federal e nas capitais dos Estados, foi realizada consulta aos portais dos respectivos entes federativos, objetivando identificar as normas que versaram, no âmbito de cada ente subnacional pesquisado, acerca da reforma promulgada pela EC nº 103/2019.

Cabe registrar a dificuldade em localizar as referidas normas nos portais pesquisados, uma vez que parte deles não se encontra atualizado, de modo que não foram localizadas as normas relativas aos Estados de Roraima, Rio de Janeiro e Santa Catarina e aos Municípios de Aracajú, Teresina, Boa Vista, Macapá, Belém, Palmas, São Paulo e Porto Alegre. Essa questão,

juntamente com a decorrente possibilidade de existir norma vigente referente à reforma nos entes federativos pesquisados que não tenha sido localizada, constituem nas principais limitações da presente pesquisa.

Inicialmente, são analisados os aspectos que dizem respeito à alteração promovida pelo art. 1º da EC nº 103/2019 no art. 149 da CF/88 e às revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da citada emenda.

No que concerne à alteração ocorrida no art. 149 da CF/88, importa ressaltar que a EC nº 103/2019 facultou aos entes federativos a instituição de alíquotas progressivas conforme o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, assim como a ampliação da base de incidência de contribuição dos aposentados e pensionistas para o que supere o salário-mínimo, em caso de déficit atuarial do RPPS.

Permitiu-se, ainda, que a União – e apenas este ente federativo, conforme expressamente previsto no § 1º-B do artigo 149 da CF/88 (redação dada pela EC nº 103/2019) e consoante destacado por Martinez (2020), instituisse contribuição extraordinária de seus servidores ativos, aposentados e pensionistas, em caso de ampliação da base de contribuição dos aposentados e pensionistas para o que supera o salário-mínimo tenha se mostrado insuficiente para o equacionamento do déficit atuarial.

Em relação ao referendo à alteração promovida no art. 149, a pesquisa realizada revelou que alguns Estados e capitais não referendaram a mencionada alteração, de modo que para referidos entes não seria possível, até o momento, instituir alíquotas progressivas ou reduzir a base de incidência de contribuições de aposentados e pensionistas para o salário-mínimo. São exemplos de entes que não referendaram expressamente essa alteração os Estados de Pernambuco, Maranhão, Amapá e Tocantins e o Distrito Federal e os Municípios de Maceió, Porto Velho e Rio de Janeiro. Inobstante a ausência de referendo, merece ser destacado que o Estado do Maranhão, instituiu alíquotas progressivas.

Por outro lado, o Estado de São Paulo e o Município de Vitória são exemplos de entes federativos que referendaram a alteração do art. 149 da CF/88, instituíram alíquotas de contribuição progressivas, mas não utilizando as mesmas escalas de progressão da União, ao contrário do Estado do Rio Grande do Sul, que utilizou o formato aplicável ao servidor federal.

Em relação à redução da base de cálculo de contribuições dos

aposentados e pensionistas para o salário-mínimo, os dados da pesquisa demonstraram a existência de entes que mesmo não tendo referendado a alteração do art. 149 da CF/88, estabeleceram em suas normas essa redução, a exemplo do Estado de Alagoas.

Ainda em relação à definição das bases para a contribuição de aposentados e pensionistas, importa destacar que alguns entes, a exemplo dos Estados da Paraíba, Rio Grande do Sul e São Paulo e os Municípios de Macaíó, Rio de Janeiro e Florianópolis mantiveram essa base no que exceder o teto do RGPS. Outros, porém, a exemplo do Estado de Alagoas e do Distrito Federal e o Município de Vitória fixaram no que superar o salário-mínimo, enquanto os Estados da Bahia e do Ceará e do Município de Salvador definiram essa base no que exceder a, respectivamente, três, dois e quatro salários-mínimos. Por fim, alguns entes, como o Estado do Mato Grosso e o Município de Fortaleza, fixaram essa base no que ultrapassar R\$ 3.000,00 e R\$2.200,00, respectivamente.

No que respeita à possibilidade de instituição de alíquotas extraordinárias, é importante destacar que o constituinte reformador foi expresso ao definir que essa possibilidade estaria restrita à União, conforme art. 149, § 1º-B da CF/88, incluído pela EC nº 103/2019.

Desse modo, não estariam os Estados, Distrito Federal e Municípios autorizados a instituírem alíquotas de contribuição extraordinárias.

Esse entendimento além de decorrer expressamente do disposto no dispositivo constitucional supracitado, é referendado pela literatura.

Nesse sentido, Martinez (2020, p. 67) assevera “outro detalhe a considerar é o de que a medida valerá apenas no âmbito da União. Aos demais entes federativos essa contribuição suplementar não é aplicável”. No mesmo diapasão destaca Amado (2020) que:

[...] especificamente para o servidor ativo, inativo e pensionista do serviço público federal, acaso a medida de tributação suso referida não restar suficiente para equilibrar o déficit atuarial, será possível a criação de contribuição extraordinária por prazo determinado [...]. (AMADO, 2020, p. 119)

Inobstante a clareza do texto constitucional observa-se que alguns entes federativos têm trazido em suas respectivas reformas dispositivos

prevendo a possibilidade de instituição de contribuições extraordinárias, a exemplo do Estado do Pará e do Município de Vitória.

No que concerne à revogação do § 21 do art. 40 da CF/88, trazida no art. 35, inciso I, “a” da EC nº 103/2019, observa-se que a partir da reforma, deixou de existir no ordenamento jurídico constitucional a previsão de incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas dos proventos de aposentadoria e pensão que superem o dobro do teto do RGPS, quando o beneficiário fosse portador de doença incapacitante. Desse modo, ao beneficiário que se encontrasse nessas situações seria atribuída a mesma base de incidência definida para os demais aposentados e pensionistas. No entanto, para ser aplicada aos entes federativos subnacionais, nos termos do art. 36, II da EC nº 103/2019, deveria referida revogação ser objeto de referendo pelo respectivo Poder Executivo, mediante lei.

Dentre os entes federativos que não referendaram expressamente a revogação do § 21 do art. 40 da CF/88 encontram-se os Estados de Mato Grosso e Espírito Santo e os Municípios de Curitiba e Belo Horizonte.

Por sua vez, em função das revogações trazidas no art. 35, incisos III e IV da EC nº 103/2019 perderam a validade as regras de transição definidas nos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/03 e 3º da EC nº 47/05. De todo modo, restou resguardado o direito daqueles que, antes da vigência da EC nº 103/2019, já haviam preenchido todos os requisitos para o benefício pelas regras ora revogadas, em respeito ao direito adquirido.

Em que pese a revogação dos mencionados dispositivos constitucionais, o legislador reformador, nos termos do art. 36, II da EC nº 103/2019, condicionou a vigência dessas revogações no âmbito dos entes subnacionais à edição de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referendem integralmente.

Desse modo, caberia a cada ente federativo referendar essas revogações. No entanto, alguns entes federativos assim não procederam, a exemplo dos Estados do Espírito Santo e Amazonas e os Municípios de Florianópolis e Rio de Janeiro, que não referendaram expressamente às revogações dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/03 e 3º da EC nº 47/05. Nesses casos, permanecem válidas, até que haja o referendo previsto no art. 36, inciso II da EC nº 103/2019, as regras de transição mencionadas.

Além dos referendos citados, a adoção de novas regras de aposentadoria também se tornou um ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, que tem a prerrogativa de enviar os projetos de lei ao Legislativo. Vários Estados, a exemplo de Tocantins, Amazonas e Distrito Federal, não regulamentaram as normas facultativas. Da mesma forma, a maioria das capitais só editou as normas relacionadas ao estabelecimento das alíquotas de contribuição previdenciária.

Para realizar as adequações a novas regras, alguns entes federativos não seguiram na íntegra as regras aplicáveis à União. A idade mínima para aposentadoria voluntária, em que pese estar no texto principal da CF/88, pôde ser reduzida de acordo com as legislações locais. A título de exemplo, o Estado da Bahia e sua capital Salvador estabeleceram idade mínima de 64 anos para homens e 61 anos para mulheres, enquanto o Rio Grande do Norte estabeleceu idade de 60 anos para mulher, divergindo de diversos outros RPPS.

Apesar da autonomia para disciplinar os requisitos para a concessão de aposentadorias voluntárias, diversos Estados aderiram expressamente às regras aplicáveis à União, a exemplo da Paraíba, ou aplicaram regras similares, como o Município de Vitória e o Estado de São Paulo. Por outro lado, o Ceará estabeleceu regras de transição mais flexíveis em relação ao pedagógico necessário e crescimento da pontuação necessária para atender os requisitos mínimos.

Os cálculos dos benefícios também apresentaram diferenças entre os entes. Os Estados de Mato Grosso, Minas Gerais e Rio Grande do Norte continuaram utilizando a média das 80% maiores remunerações, enquanto a Bahia alterou para 90% do período contributivo. Além disso, o Rio Grande do Norte definiu o valor dos proventos como sendo 70% da média acrescido de 2% a cada ano que ultrapassar vinte anos de contribuição, diferente dos 60% da média previstos para os servidores públicos federais.

Quanto à pensão por morte, também há divergências entre as regras. O Estado da Paraíba manteve as regras anteriores às da nova previdência, ou seja, utiliza o cálculo da EC

nº 41/2003 com redução de 70% para o que ultrapassar o teto do RGPS. Por outro lado, o Estado do Mato Grosso inovou ao definir a pensão integral para proventos inferiores ao montante de R\$ 3.000,00.

Os percentuais das cotas da pensão também sofreram variações. Minas Gerais e Sergipe definiram cota familiar de 60%. Já os Estados da Bahia

e do Ceará definiram para os dependentes de servidores estaduais uma cota de 15% e 20%, respectivamente, por dependente, diferentemente da regra aplicável à União, que estabelece cota familiar de 50% adicionada de 10% por dependente.

Neste sentido, observa-se mais uma vez que o modelo de federalismo previdenciário adotado pela nova previdência apresenta uma possibilidade de gerar inúmeros regimes distintos, quando é facultada alteração de algum critério nas regras de concessão ou cálculo do benefício.

Ademais, é importante destacar que as alterações promovidas pelas entidades subnacionais utilizaram, em geral, critérios mais benéficos para o servidor em relação ao aplicado à União. Em que pese a autonomia dos entes, concedida pelo próprio texto constitucional, destaca-se que as regras estabelecidas têm impacto direto na sustentabilidade dos regimes de previdência e deveriam ter motivação técnica além de política. Neste sentido, aqueles entes que ainda não alteraram sua legislação local devem realizar um estudo técnico para buscar o equilíbrio entre as necessidades dos servidores e do RPPS.

8 FEDERALISMO PREVIDENCIÁRIO E COORDENAÇÃO DA UNIÃO

Como observado, a reforma da previdência ampliou a autonomia dos entes federativos em matéria previdenciária, acarretando a ausência de uniformidade na previdência dos servidores públicos no que concerne a regras de critérios e cálculo dos benefícios previdenciários. No entanto, as matérias relacionadas à organização e funcionamento desses regimes continuam sob coordenação federal, que é extremamente importante para garantir o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, em especial o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Nesse contexto, revela-se importante a discussão acerca de um dos instrumentos utilizados pela União para concretizar essa coordenação: o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

O CRP consiste no documento, emitido pela Secretaria de Previdência, por meio do qual se atesta o cumprimento pelos entes federativos das normas gerais (constitucionais e infraconstitucionais) de organização e

funcionamento dos RPPS, encontrando-se disciplinado pelo Decreto Federal nº 3.788/01 e pela Portaria MPS nº 204/08.

A ausência de cumprimento das normas gerais e consequentemente a inexistência do CRP implica, conforme previsto no artigo 167, inciso XIII da CF/88 e artigo 9º, inciso IV da Lei Federal nº 9.717/98, na vedação à realização de transferências voluntárias de recursos, concessão de avais, garantias e subvenções, concessão de empréstimos e de financiamentos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O CRP tem sido objeto de constantes questionamentos judiciais, notadamente por parte de entes federativos que não conseguem cumprir a legislação federação, os quais têm ingressado no judiciário com o objetivo ver suspensas as inconformidades que levaram a não emissão do CRP. A este respeito:

Todavia, diante dos tópicos que a mencionada Lei nº 9.717 tratou, muitos estados e municípios ingressaram em juízo questionando a legitimidade da União em exercer o papel de ente regulador e outros ainda buscaram a declaração de inconstitucionalidade das exigências das normas administrativas do MPS, em descompasso com as regras da Lei nº 9.717.18 Vários entes obtiveram pronunciamento judicial favorável. (CALAZANS; CAETANO, 2013, p. 26-27)

De um modo geral, o que se tem questionado é a forte interferência da União nos demais entes federativos, com alegação de infração à autonomia federativa garantida pela

Constituição, seja ao não se restringir à definição de normas gerais, seja, como destacado por Calazans e Caetano (2013), por impedir o recebimento de recursos importantes para o financiamento de áreas essenciais.

Com a promulgação da EC nº 103/2019 e a inserção no texto constitucional tanto das consequências, para os entes subnacionais, do não cumprimento das normas gerais que conduzem a não emissão do CRP (art. 167, XIII), como da previsão de regulamentação da fiscalização dos RPPS pela União em lei complementar a ser editada (art. 40, § 22), esperava-se que as decisões judiciais favoráveis à emissão de CRP fossem menos frequentes, o que, de fato, não se verificou.

De acordo com os dados obtidos no site da Secretaria de Previdência¹, referentes a abril de 2021, dos 2.152 entes federativos com RPPS instituídos, 463 (21,51%) são judiciais. Cabe especial destaque que 966 (44,89%) RPPS não possuem CRP válido. Sendo assim, menos da metade dos RPPS cumprem integralmente as exigências normativas para emissão do certificado por via administrativa. A situação dos CRP de todos os entes federativos encontra-se detalhada na tabela a seguir:

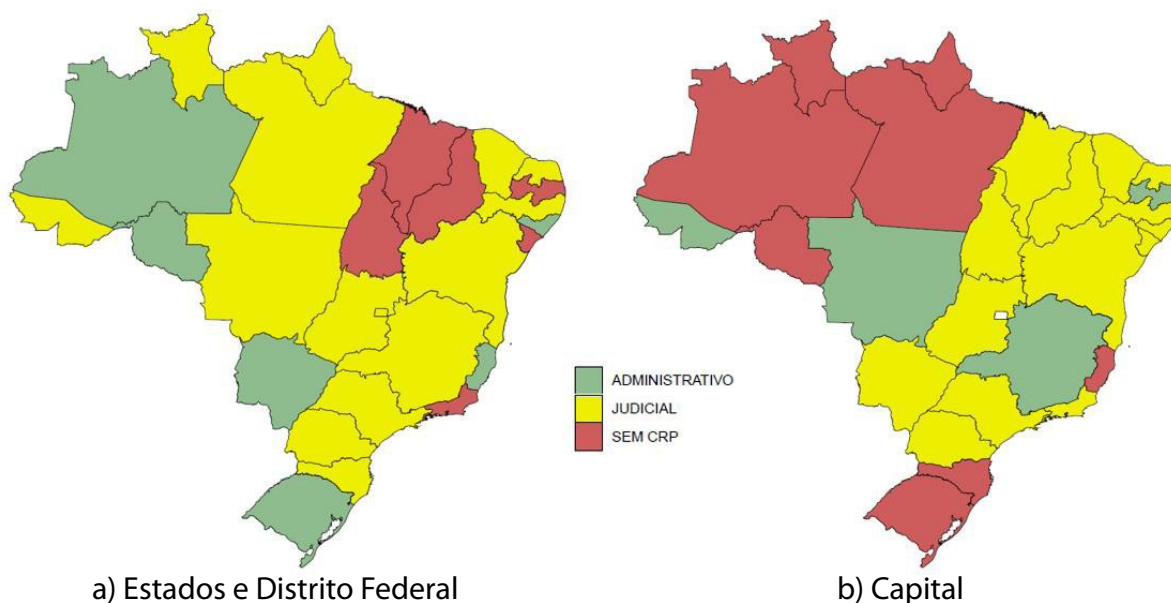
Tabela 7 - Situação dos CRP nos Entes Subnacionais

Tipo Ente	Administrativo	Judicial	Sem CRP	Total
Estados/DF	6	15	6	27
Capitais	4	14	8	26
Demais Municípios	713	434	952	2.099
Total	723	463	966	2.152

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria de Previdência.

No que concerne aos RPPS estaduais e do Distrito Federal, observa-se que, do total de 27 RPPS, quinze (55,56%) dispunham de CRP judicial, situação não muito diferente dos RPPS instituídos em capitais, em que se verificou que, dos 26 regimes, quatorze (53,85%) também tinham obtido CRP pela via judicial, consoante figura a seguir:

Figura 4 - Situação dos CRP nos Estados, Distrito Federal e Capitais

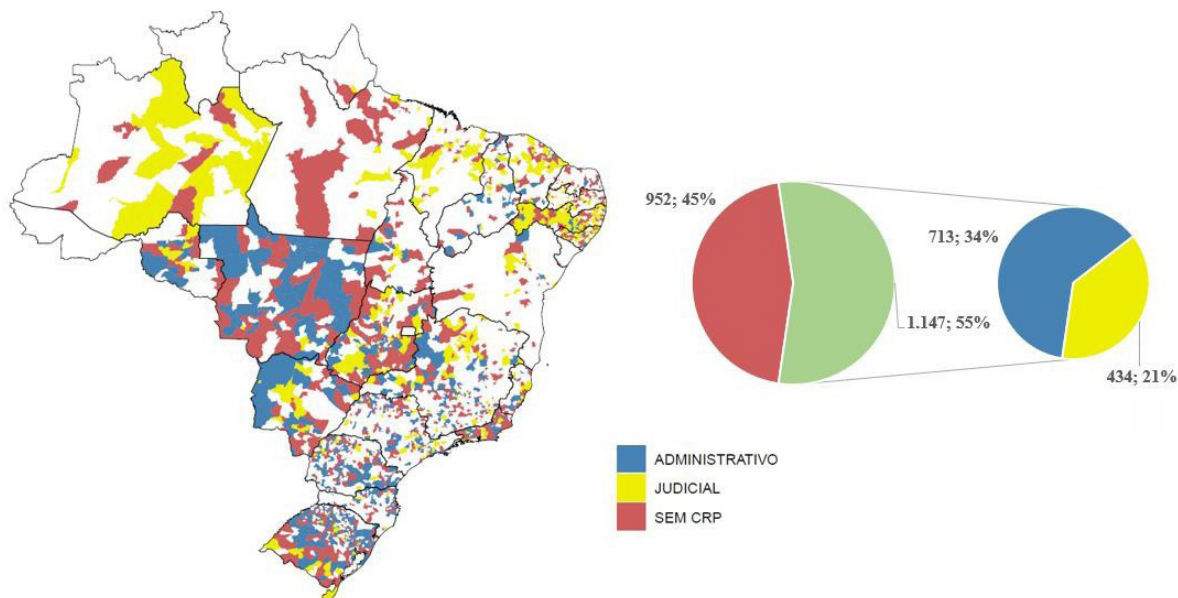


Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria de Previdência.

¹ Disponível em: <https://serprodrive.serpro.gov.br/s/eBL9i5k6c4FxZtS>. Acesso: nov. 2021.

No que tange aos demais municípios, a figura a seguir evidencia a distribuição territorial dos entes federativos em relação à existência de CRP e o tipo desse documento (se administrativo ou judicial):

Figura 5 - Situação dos CRP nos municípios, exceto capitais



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria de Previdência.

A partir da figura, é possível visualizar que o número de municípios com CRP judicial ainda é bastante significativo, mesmo após a vigência da EC nº 103/2019.

Quando se analisa a proporção de todos os entes federativos com CRP judicial por região, observa-se que o Nordeste é a que apresenta maior número de entes federativos com CRP judicial, em termos absolutos ou proporcionais, conforme tabela a seguir:

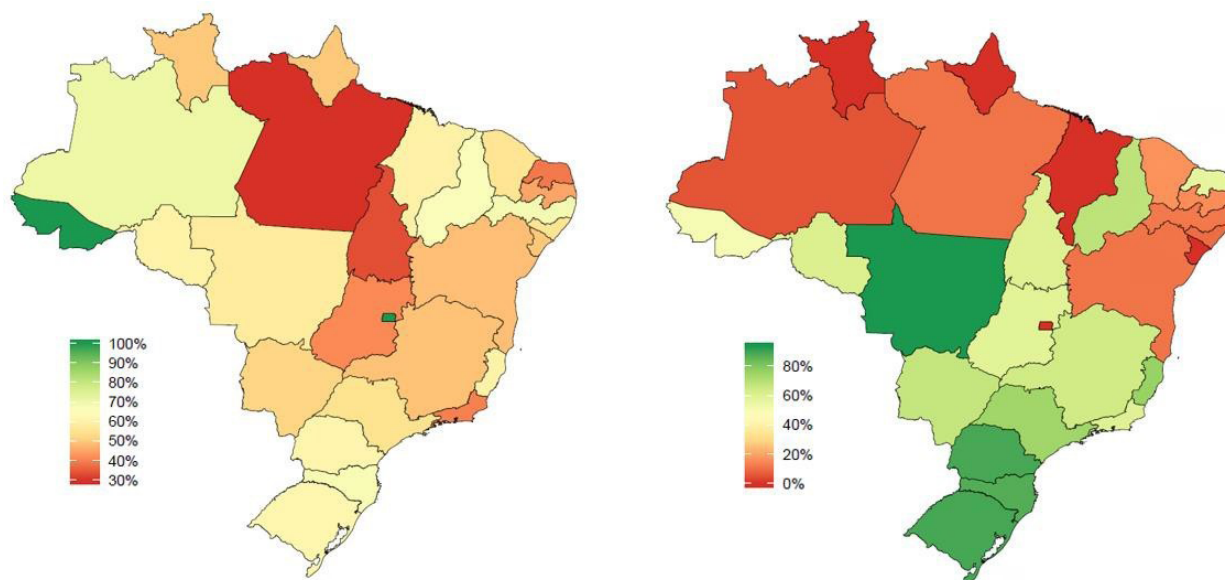
Tabela 8 - Situação dos CRP por região geográfica

Região	Administrativo	Judicial	Sem CRP	Total	% Sem CRP	% Judicial
Norte	20	41	64	125	51,2%	32,8%
Nordeste	70	251	238	559	42,6%	44,9%
Centro-Oeste	117	43	170	330	51,5%	13,0%
Sudeste	195	88	275	558	49,3%	15,8%
Sul	321	40	219	580	37,8%	6,9%
Total	723	463	966	2.152	44,9%	21,5%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria de Previdência.

Por outro lado, a região Sul apresenta as melhores proporções em relação à existência de CRP e de sua judicialização, em que pese a maioria das capitais não possuir CRP válido no momento da consulta. A figura a seguir que detalha a situação dos CRP em cada Estado:

Figura 6 - Situação dos CRP de todos os entes federativos por Estados



a) CRP válidos em relação ao total de RPPS b) CRP administrativos em relação aos válidos

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria de Previdência.

A figura à esquerda (a) mostra que o Estado do Acre (dois RPPS) e o Distrito Federal (um RPPS) possuem 100% de CRP válidos, mas o resultado não é representativo pois possuem pouquíssimos entes em seu território. Ademais, de acordo com o mapa da direita (b), o Distrito Federal não possui CRP administrativo e apenas o RPPS da capital acreana conseguiu o documento por via administrativa.

Entretanto, considerando apenas os Entes que possuem mais que 70 RPPS, verifica-se que apenas Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Paraná possuem CRP válidos em mais de 60% de seus entes federativos que instituíram RPPS. Neste ranking, o Estado do Rio de Janeiro ocupa a última posição, pois dispõe de apenas 40% de seus RPPS com CRP válido.

Por outro lado, considerando a judicialização dos CRP válidos, conforme análise do mapa da direita (b), os Estados de Alagoas, Pernambuco e Paraíba estão com índice superior a 80% de RPPS que conseguiram o certificado por via judicial. Na outra ponta do ranking, o Estado de Mato Grosso é o que possui o menor índice com apenas 6% de judicialização, seguido por todos os estados da região Sul, com índices abaixo de 15%, demonstrando, assim, grande diferença regional quanto a este aspecto.

Observa-se, portanto, que mesmo com a constitucionalização dos fundamentos para esse instrumento de sanção dos entes federativos, sobretudo através da promessa de edição de uma lei complementar federal que virá para substituir a Lei nº 9.717/98 e que tem sido apelidada de Lei de Responsabilidade Previdenciária, esta discussão em torno da autonomia federativa dos entes subnacionais em relação à gestão de seus RPPS ainda está longe de acabar.

Essa questão da judicialização do CRP traz para o debate a importância da atuação dos Tribunais de Contas, aos quais, por força do artigo 71 da CF/88, competem julgar as contas do Chefe do Poder Executivo e das unidades gestoras dos RPPS, além de apreciar, para fins de registro, as aposentadorias e pensões por morte concedidas por esses regimes.

Dentro desse escopo de atuação, os Tribunais de Contas acabam desempenhando importante papel na medida em que podem impor sanções aos entes federativos pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, e, desse modo, contribuir com a Secretaria de Previdência. Nesse contexto, mostra-se salutar a definição de mecanismos de cooperação entre esses dois órgãos na função de controle dos regimes de previdência própria.

Por outro lado, destaca-se que a coordenação central das políticas públicas não se limita apenas à elaboração de instrumentos normativos e o exercício da função controladora e sancionadora. A coordenação da União deve buscar mecanismos de indução para fomentar a adesão dos governos subnacionais às iniciativas de aprimoramento da integridade da gestão dos RPPS, a exemplo do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (Pró-Gestão).

Sendo assim, considerando o novo federalismo previdenciário, não se pode estabelecer um modelo meramente impositivo, devendo ser implantada uma cultura de negociação e convencimento da necessidade de adequação dos RPPS, em especial quanto às normas facultativas. A implantação de processos colaborativos de apoio técnico pode ser fundamental para convencer os entes federativos da necessidade da gestão profissional dos RPPS e adesão às propostas federais, segundo critérios técnicos, quando realmente necessárias.

9 CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro está estruturado em sistema tripartite, com três níveis de governo, onde os entes subnacionais possuem autonomia na condução de suas políticas públicas. Neste sentido, a coordenação do governo central deve existir para integrar esforços entre os entes, bem como para evitar a existência de grandes assimetrias na solução dos problemas públicos.

Apesar da autonomia de Estados e Municípios em relação à sua previdência própria, a União busca assumir o papel de coordenação em matéria previdenciária, em especial através da edição de normas gerais que garantam certa uniformização na gestão dos RPPS.

O presente estudo buscou evidenciar a alteração do modelo do federalismo previdenciário brasileiro a partir da recente reforma, que instituiu a nova previdência, contribuindo para a compreensão da necessidade de atuação local na implantação das alterações imprescindíveis para garantir a sustentabilidade dos RPPS.

Para tanto, foi avaliada a concepção da nova previdência, considerando a PEC 06/2019, encaminhada pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, e as colaborações advindas da Câmara de Deputados e Senado Federal, que culminaram na promulgação da EC nº 103/2019.

A reforma aprovada promoveu a ruptura no modelo federativo adotado em questões previdenciárias, haja vista que, até então, existia regimento uniforme para todos os entes federativos. Após a reforma, a totalidade das regras constitucionais não mais se aplica a todos os entes subnacionais, sendo necessária alteração legislativa local para adequação do sistema previdenciário.

Neste sentido, foi realizada pesquisa para avaliar a adequação da legislação previdenciária dos Estados, Distrito Federal e Municípios às normas de aplicação obrigatória e facultativa dispostas na nova previdência.

A referida pesquisa apontou a necessidade urgente de implantação local de normas obrigatórias em grande parte dos entes subnacionais. Quanto à alíquota de contribuição previdenciária do servidor, 42,2% dos entes federativos encontravam-se com alíquota inadequada, ou seja, não adotaram o percentual mínimo definido na EC nº 103/2019, em que pese

tal obrigatoriedade ser exigível desde março de 2020. Também se observa que pouquíssimos entes federativos instituíram o Regime de Previdência Complementar, em que pese a existência de prazo até novembro de 2021, que talvez seja insuficiente para conclusão da implantação. Ressalte-se que a inobservância de regras obrigatórias pode ensejar algum tipo de penalidade ao ente federativo, comprometendo a integridade da gestão previdenciária.

No que tange às normas de aplicação facultativa, a alteração de paradigma da nova previdência, com a desconstitucionalização dos critérios para concessão de benefícios previdenciários e a descentralização das respectivas regras, diminuiu a coordenação federal e reforçou a autonomia legislativa dos entes subnacionais, constituindo princípio basilar do novo federalismo previdenciário. Entretanto, tal autonomia implica na possibilidade de criação de regras distintas para os servidores públicos de cada ente federativo.

Para avaliar a adoção de normas facultativas, a pesquisa foi direcionada apenas aos Estados, Distrito Federal e capitais, considerando a diversidade de informações e dificuldade operacional de ampliação do estudo. Foram identificadas diversas situações em que alterações propostas pela EC nº 103/2019 não foram referendadas, bem como foram mantidas as regras de concessão vigentes antes da reforma. No entanto, para aqueles entes que promoveram alterações, destaca-se a ausência de uniformidade nas legislações, que apresentaram variações nas escalas de alíquotas de contribuição progressivas implantadas, na base de contribuição de aposentados e pensionistas, bem como nos requisitos e cálculos de benefícios, para citar alguns exemplos.

Neste aspecto, é importante destacar que as alterações promovidas pelas entidades subnacionais utilizaram, em geral, critérios mais benéficos para o servidor em relação ao aplicado à União. Em que pese a autonomia dos entes, concedida pelo próprio texto constitucional, destaca-se que as regras estabelecidas têm impacto direto na sustentabilidade dos regimes de previdência e deveriam ter motivação técnica além de política.

Neste sentido, aqueles entes que ainda não alteraram sua legislação local, em relação às normas de aplicação facultativa, devem realizar um estudo técnico para buscar o equilíbrio entre as necessidades dos servidores e do RPPS.

Nesse contexto, considerando a situação deficitária de grande parte dos RPPS do país e o resultado do presente estudo, é fundamental que ocorra a adequação das normas locais às regras obrigatórias estabelecidas na EC nº 103/2019, garantindo a integridade na gestão previdenciária, bem como se realizem estudos técnicos para avaliar a necessidade de adesão integral ou parcial às normas facultativas, cuja aplicação pode se tornar o divisor de águas para a sustentabilidade dos regimes de previdência dos servidores públicos de todos os entes federativos.

Por fim, destaca-se que o fortalecimento da coordenação federal para auxiliar as entidades subnacionais é essencial neste processo. Ainda hoje há questionamento quanto à competência sancionadora da União nesta coordenação, haja vista a judicialização ainda frequente do CRP. De fato, menos da metade dos RPPS dos entes subnacionais possuem CRP emitido por via administrativa.

Por outro lado, a coordenação da União não se restringe apenas ao aspecto de controle. É fundamental que se promovam discussões temáticas e se ofereça suporte técnico aos RPPS com o objetivo de evoluir e profissionalizar o sistema previdenciário nacional, mantendo a integridade da gestão, para que as próximas gerações de servidores públicos possam ter garantidos seus direitos constitucionais em matéria previdenciária.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lúgia (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013. p. 129-163.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras. In: GARCIA, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira de; ANTERO, Samuel A. (Org.). *Inovação na gestão pública*. Brasília: Editora IABS, 2013. v.8.

AMADO, Frederico. *Reforma previdenciária comentada*. Salvador: JusPodivm, 2020.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados - *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?format=pdf>. Acesso em: nov. 2021.

BICHIR, Renata; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial. *Parecer à proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências": Relatório e Voto do Relator*. 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01x6vqift4ay3h4n07rebxmseq13980898.node0?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. *Parecer (SF) nº 113/2019*. 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8003672&ts=1594003274454&disposition=inline>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Relatório Gerencial de Previdência Complementar do 3º Bimestre*. 2021a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. *Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos*. 5. ed. Brasília: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/publicaes>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. *Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME*. 2019c. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI-ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Subchefia de Assuntos Parlamentares. *Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME*. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: nov. 2021.

CALAZANS, Fernando Ferreira. *A participação social na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais - FUNPEMG*. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/175/1/Fernando%20Calazans.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

CALAZANS, Fernando Ferreira; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil: avanços, limitações e propostas. *Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Brasília, n. 1838, jun. 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD_1838.pdf. Acesso em: nov. 2021.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos*. 2. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014. Disponível em: https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/a_coordenacao_federativa_de_politicas_publica.pdf. Acesso em: nov. 2021.

MARTINEZ, Luciano. *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 - entenda o que mudou*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

RANGEL, Leonardo Alves. *A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias*. 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2013/Leonardo%20Rangel.pdf>. Acesso em: nov. 2021.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina Maria. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública (on line)*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 14, supl. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2019.v35suppl2/e00046818/>. Acesso em: nov. 2021.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/4XtG9VVKhhpZjXDgkfBdLrd/?lang=pt>. Acesso em: nov. 2021.

FEDERALISMO PREVIDENCIÁRIO: ALTERNATIVAS PARA VIABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Andrei Quaggio dos Santos

Formado em Ciências Contábeis pela ITE Bauru Ano 2001, possui, também, Licenciatura em Matemática pela USC Bauru. Concluiu diversas pós-graduações: Perícia Contábil pela Fecap; MBA em Controladoria, Auditoria em Finanças pela FGV Bauru; MBA em gestão Tributária pela ITE Bauru, MBA em Contabilidade: Governança e Controle em Normas Brasileira de Contabilidade pela IFRS Ribeirão Preto. Atualmente possui três MBAs em andamento: MBA Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, Turma 2021 da Aneprem; MBA em Direito Tributária, Compliance e Auditoria Digital pela Faculdade IPOG 2021 e Perícia Judicial e Práticas Atuariais com Docências em Ensino Superior pela ITCP - Belo Horizonte.

Resumo: O presente estudo objetivou discutir o federalismo previdenciário e as alternativas para a viabilização do financiamento da seguridade social. Para tanto, apresenta os posicionamentos favoráveis e contrários à tese do déficit previdenciário defendida pelo Governo Federal; e apresenta alternativas para a viabilização do financiamento da seguridade social. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica realizada a partir de pesquisas em materiais já publicados, a exemplo de doutrinas, sites da internet e artigos que abordam o tema deste artigo permitindo concluir que a reforma realizada, apesar de conter pontos importantes e redistributivos, teve como escopo principal atender ao mercado financeiro e à corrente neoliberal, o que leva ao entendimento de que a sociedade civil precisa se organizar para promover um debate mais técnico para reformas futuras, que contraponha vários argumentos apresentados, mantendo as regras redistributivas, excluindo as regressivas e que não tragam justiça social e incluindo a proteção para os novos riscos sociais. Prospectivamente, é essencial repensar o modelo de financiamento da Previdência Social, fortemente baseado na relação de emprego, tendo em vista o constante fechamento de postos de trabalho, sob pena de inviabilização do seu financiamento a longo prazo.

Palavras-chave: Previdência social. Déficit. Reforma da Previdência. Federalismo.

1 INTRODUÇÃO

Dentre os benefícios programáveis típicos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) destacam-se a aposentadoria por idade e por tempo de contribuição. Ocorre que referidos benefícios sofreram profundas transformações com a Reforma da Previdência, promulgada em 12.11.2019, pelo Congresso Nacional, sob a forma da Emenda Constitucional 103 (EC nº 103).

A EC nº 103/2019 altera o sistema de previdência social, refletindo, principalmente, sobre a população hipossuficiente sob a ótica econômica, assistida pela Defensoria Pública da União, nos momentos de vulnerabilidade e quando da ocorrência dos riscos sociais cobertos pelo sistema de proteção social.

O presente estudo objetiva discutir o federalismo previdenciário e as alternativas para a viabilização do financiamento da seguridade social.

A escolha do tema se dá pelo fato de que o Direito Previdenciário faz parte da vida da grande maioria das pessoas além de tratar-se de um direito positivado na Carta Magna, fundamentada em diversos princípios constitucionais.

Ademais, as mudanças trazidas com a Reforma da Previdência têm ensejado críticas diversas entre os operadores do direito e os cientistas sociais. Alega-se que a Previdência Social é um direito fundamental, e, portanto, não podem sofrer excessivas restrições, de forma a inviabilizar a sua aplicação e finalidade, qual seja, a proteção ao segurado necessitado. Complementarmente consigna-se que a alteração das regras referentes à Previdência Social deve respeitar os princípios gerais de proteção social. Por derradeiro, entende-se que o argumento do equilíbrio financeiro e atuarial não pode ser utilizado para eliminar ou restringir direitos previdenciários já consagrados.

Como metodologia, para a realização desta pesquisa, foi empregada a pesquisa bibliográfica realizada a partir de materiais já publicados, a exemplo de livros, sites de internet e artigo que discutem sobre as novas regras previdenciárias.

2 ALTERAÇÕES POLÍTICAS E LEGISLATIVAS NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A chamada Nova Previdência, instituída com a EC nº 103/2019, altera os requisitos para a concessão dos benefícios programáveis, em especial as aposentadorias voluntárias típicas. Tais alterações se fizeram necessárias em razão do déficit previdenciário que vem assombrado a classe política e a sociedade brasileira como um todo. Assim, importa discutir inicialmente o déficit previdenciário para que em um segundo momento seja possível compreender as alterações políticas e legislativas dos benefícios previdenciários.

2.1 Déficit Previdenciário

A história da Previdência Social brasileira demonstra que num período de 170 anos, de 1821, com a publicação do Decreto em 06.10.1821 por Dom João, concedendo júbilo aos professores que tivessem exercido essa profissão por 30 anos, até a CRFB/88 e Lei 8.213/1991, houve uma marcha no sentido da universalização de sua cobertura e da isonomia entre os segurados, caminhando ao encontro da efetivação de um Estado de Bem-Estar-Social (NASSAR, 2019).

No início, as aposentadorias eram concedidas aos servidores públicos. Depois, foram criadas as previdências dos empregados de algumas empresas – as CAP's –, que evoluíram para o surgimento dos Institutos de Assistência e Previdência – os IAP's –, esses abrangendo todos os trabalhadores de determinada categoria em âmbito nacional. Posteriormente, a Lei Orgânica da Previdência Social abrangeu todos os trabalhadores urbanos. Logo após, foi criada a Previdência dos Trabalhadores rurais, e, por fim, a CRFB/1988 proibiu a diferenciação de regras em matéria de Seguridade Social entre trabalhadores urbanos e rurais, sendo que a Lei 8.213/1991 veio a materializar o comando constitucional (FRANCO, 2019).

A partir dos anos 1990, o Brasil adere a uma agenda neoliberal, surgindo as primeiras reformas paramétricas da Previdência Social – as EC's 20/1998 e 41/2003 – que modificaram bastante o RPPS e em menor medida o RGPS. Tais reformas foram questionadas perante o STF, através de ADI's e esse órgão decidiu que as mesmas não ocasionaram retrocesso social e nem feriam o direito adquirido.

Segundo Freitas (2019), os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff também realizaram pequenas mudanças de forma fragmentada, alterando a idade mínima e o tempo de contribuição dos trabalhadores. FHC criou o fator previdenciário e em 1998 trocou o tempo de serviço por um tempo de contribuição de 35 anos e 30 anos para mulheres com vistas a fazerem jus ao benefício da aposentadoria. A seu turno, em 2003, Lula realizou mudanças na aposentadoria dos servidores públicos, no entanto, houve grande pressão por parte dos militares e do judiciário e o governo fez muitas concessões. Também Dilma conseguiu instituir a fórmula 85/95 (a soma da idade adicionada ao tempo de contribuição para homens e mulheres, respectivamente).

Feita esta breve explanação a título introdutório, importa conhecer as razões que motivaram as alterações políticas e legislativas nos benefícios previdenciários.

O caixa da Previdência Social brasileira foi vítima de diversos desvios ao longo da história, tendo sido utilizado para diversos fins que não os previdenciários, o que certamente afetou seu equilíbrio econômico e atuarial observado hoje.

Segundo Nery (2016), a corrente que afirma haver déficit na Previdência Social apresenta os dados relativos à arrecadação das contribuições sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ao trabalhador e as contribuições dos trabalhadores para justificar a insuficiência de tais verbas para fazer frente às despesas previdenciárias, “esquecendo-se” de que a Previdência Social é espécie do gênero Seguridade Social e que seu financiamento é composto por várias contribuições sociais, não havendo nenhuma determinação na CRFB/1988 para que a receita destinada à Previdência Social fique limitada às receitas contabilizadas pelo governo e defensores dos déficits, como se a previdência não pudesse receber outras verbas da Seguridade Social.

Lado outro, a corrente em sentido contrário prega que não há déficit na Seguridade Social (DINIZ, 2017). Como a Previdência Social é espécie do gênero Seguridade Social, suas receitas e gastos devem ser contabilizados de forma globalizada, abrangendo as três espécies - saúde, previdência e assistência social. Adotando essa forma contábil, não haveria como imputar déficit à Previdência, haja vista que o sistema Seguridade Social analisado globalmente seria superavitário.

O equívoco dessa corrente, segundo Franco (2019), é não analisar as inconsistências inerentes à Previdência Social e que geram gastos regressivos, onerando em maior escala a classe mais vulnerável da população.

Ao pregar a tese do superávit da Previdência Social e que a mesma não necessita de reformas, seus defensores impedem o debate democrático que possibilitaria a correção de injustiças na Previdência Social, que vem aumentando seus gastos de forma muito rápida. Deste modo, se nenhuma medida for adotada através de reformas paramétricas, cada vez mais a Previdência vai consumir os gastos da Seguridade Social, retirando recursos que poderiam ser destinados à saúde e à assistência social. Cada real malgasto na Previdência é menos um real que poderia ter sido investido em saúde, por exemplo. Portanto, resta demonstrado o equívoco existente em polarizar a discussão de forma tão radical; tudo ou nada.

Pedro Nery (2016) aponta em seu estudo que a despesa total do RGPS esperada para o ano de estudo, 2017, era de R\$ 500 bilhões, com um déficit esperado de R\$ 150 bilhões. Já a despesa com o RPPS foi de R\$ 70 bilhões, com um déficit de R\$ 35 bilhões. A Previdência dos Militares fechou o ano de 2016 com despesas da ordem de R\$ 35 bilhões e déficit de R\$ 32 bilhões, todos dados relativos à União. Quanto ao déficit atuarial, esse pesquisador expõe que o do RGPS nas próximas décadas será próximo a R\$ 86 trilhões, o do RPPS da União de R\$ 5 trilhões e o dos militares de 3,2 trilhões. Nesse quadro, a Previdência Social anunciou que teve um déficit de R\$ 151,9 bilhões em 2016. Desses, R\$ 105 bilhões foram da previdência rural, que arrecadou R\$ 8 bilhões e gastou R\$ 113 bilhões¹.

Segundo Paulo Tafner (2012), o Brasil gasta atualmente cerca de 12% do PIB com Previdência. Em análise comparativa com outros 77 países, ele demonstra que o gasto do Brasil com Previdência em relação ao PIB é equivalente ao de países cuja razão de dependência é três vezes superior à brasileira². Por essa análise, na atual relação de dependência brasileira, o Brasil deveria estar gastando 5% a menos do PIB com previdência.

¹ Essa notícia se encontra no site da Previdência Social, tendo sido publicada em 26.01.2017. Disponível em: http://www.futuraprev.org.br/conteudo_pti.asp?idioma=0&tipo=56499&conta=45&id=240520. Acesso em: nov. 2021.

² Razão de dependência significa o segmento da população definida como economicamente dependente. São os menores de 16 anos e maiores de 65 anos.

á Rocha e Caetano (2008) dizem que países com estrutura demográfica similar à brasileira gastam em média 4% do PIB com Previdência, enquanto o Brasil está gastando 11% do PIB.

Constanzi et al. (2018) projetaram que em 2060, se nenhuma reforma previdenciária fosse realizada, o Brasil gastaria cerca de 20% do PIB com pagamento de benefícios previdenciários, o que afetaria ou inviabilizaria gastos com saúde, educação e infraestrutura, por exemplo. Portanto, seria imperioso e urgente uma reforma previdenciária paramétrica profunda.

Já a corrente contrária diz que a Previdência Social é espécie do gênero Seguridade Social, sendo que o art. 195 da CRFB/1988 é claro ao dizer que essa será financiada pela sociedade, mediante recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pelas contribuições sociais elencadas em seus incisos. Portanto, o art. 195 da CRFB/1988 cuida do financiamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência), ou seja, os recursos obtidos através desse financiamento estão voltados para as despesas das espécies do gênero Seguridade Social.

Lado outro, o art. 167, XI, da CRFB /1988, dispõe que os recursos advindos das contribuições sobre a folha salarial e outros rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa que preste serviços à empresa, bem como das contribuições dos trabalhadores e outros segurados da previdência, não podem ser utilizados para despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, razão pela qual essas contribuições são chamadas de contribuições previdenciárias típicas. Contudo, em nenhum momento esse artigo da CRFB/1988 ou outro desse mesmo diploma legal diz que o RGPS seria financiado exclusivamente com as contribuições acima mencionadas. Enunciar que determinada contribuição somente pode ser utilizada para determinado fim é bem diverso de concluir que somente ela pode financiar o RGPS.

Diniz (2017) pondera que quem entende dessa forma está equivocando. O art. 195 da CRFB/1988 não deixa dúvidas de que as contribuições ali elencadas são para financiamento de toda a Seguridade Social.

Justamente por tais motivos o art. 195, § 2º, da CRFB/1988, dispõe que:

[...] o orçamento da Seguridade Social será elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, levando em conta as metas e prioridades

estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. (BRASIL, 1988)

Portanto, esses órgãos se reunirão para “dividir o bolo” da arrecadação da Seguridade Social, observando o exposto na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, resta claro que o argumento que alega haver déficit na Previdência Social tendo como base única e exclusivamente a arrecadação gerada pela folha de salários e demais rendimentos do trabalho, bem como as contribuições dos trabalhadores, não encontra amparo constitucional e científico, não servindo como parâmetro correto para verificar a real situação financeira da Previdência Social.

Eventualmente, o entendimento da corrente que entende existir déficit na Previdência Social pode estar sendo influenciado pelo disposto no art. 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, com a justificativa de regulamentar o art. 250 da CRFB/1988, criou o Fundo do RGPS, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com o objetivo de prover recursos para custear os benefícios do RGPS, dizendo que o mesmo seria composto por:

Art. 68 – [...] § 1º [...] a) bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto INSS não utilizados na operacionalização deste; b) bens e direitos que, a qualquer título, sejam adjudicados pelo INSS ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei; c) receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea “a” do inc. I e no inc. II do art. 195 da Constituição; d) produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; e) resultado da aplicação financeira de seus ativos e f) recursos provenientes do orçamento da União. (BRASIL, 2000)

Desta feita, tendo em vista que a LRF não enumerou as outras receitas da Seguridade Social como pertencente à Previdência Social, não seria correto computá-las a fim de concluir pela inexistência de déficit na Previdência Social.

Ocorre que essa interpretação afronta a CRFB/1988. Uma Lei Complementar, a pretexto de regulamentar a Constituição, não pode contrariá-la. Portanto, a única interpretação constitucional possível desse artigo da LRF é que as receitas do Fundo do RGPS somente podem ser utilizadas para pagamento de benefícios do RGPS, nada mais.

Melhor explicando: não é vedado que outros recursos oriundos da Seguridade Social e da União façam parte do orçamento da Previdência Social, sendo vedado que os recursos do fundo do RGPS sejam utilizados para fins diversos de pagamentos dos benefícios do RGPS.

A segunda corrente externa que o suposto déficit da Previdência Social estaria sendo criado pelo próprio governo federal, ao deixar de cumprir a CRFB/1988, somado à ausência de reforço da fiscalização e gestão financeira e administrativa da Seguridade e Previdência Social. Afirmar que, devido ao comando constitucional, não há como avaliar, isoladamente, se uma espécie da Seguridade Social é deficitária ou não. Segundo Franco (2019), o cálculo tem que ser realizado globalmente, somando todas as suas receitas e despesas. Adotando essa metodologia, garantem que a Seguridade Social seria superavitária, razão pela qual não haveria que se falar em déficit na Previdência Social.

No sentido acima, a Anfi e o Dieese declararam que somente no ano de 2015 o governo federal não contabilizou como receitas da Previdência Social a arrecadação gerada pela Cofins, que foi da ordem de R\$ 201 bilhões, da CSLL, que gerou R\$ 60 bilhões e do PIS- PASEP, que arrecadou 53 bilhões. Ainda nesse mesmo ano, a Seguridade Social deixou de arrecadar R\$ 157 bilhões, em razão das desonerações tributárias, além de R\$ 64 bilhões retirados do orçamento da Seguridade Social pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) (FRANCO, 2019).

A economista Denise Gentil, em sua tese de Doutorado defendida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2006, analisou as receitas e gastos da Seguridade Social, da qual a Previdência Social faz parte, entre o período de 1990 e 2005, sendo mais uma pessoa a questionar o suposto déficit anunciado pelo governo federal e por alguns economistas. Diz ela que:

[...] o que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS [...]. (GENTIL, 2006, p. 31)

Na mesma linha do aludido pela Anfi e Dieese, Gentil (2006) expressa que os cálculos das pessoas e órgãos que afirmam existir déficit na

Previdência Social não computam a totalidade de receitas que precisam ser alocadas na Previdência, deixando de considerar recursos significativos da Cofins e CSLL, razão pela qual o déficit não seria real. Ademais, ela chama a atenção para um fator importante e pouco discutido até o momento. O art. 195 da CRFB/1988 dispõe que o financiamento da Seguridade Social será realizado mediante recursos advindos do orçamento da União, aliado às contribuições sociais. Assim, a Constituição determina que parte do orçamento da União deve ser destinado à Seguridade Social e não o inverso, como ocorre hoje, quando grande parte deste orçamento é retirado para ser alocado em outros locais do orçamento da União através do mecanismo da DRU.

No seu estudo, Denise Gentil (2006) aponta que, entre os anos de 1995 e 2005, o governo federal retirou do orçamento da Seguridade Social mais do que os 20% permitidos pela DRU à época. Diz ainda que em 16 anos, apenas em cinco exercícios financeiros o RGPS apresentou um saldo operacional negativo e em 11 um saldo positivo. Contudo, a autora explica que seu estudo não engloba as receitas e os gastos com o RPPS e com o Regime Próprio dos Militares, por entender que apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da Seguridade Social, razão pela qual as receitas da Contribuição Social do Plano de Seguridade Social do Servidor Público (CSSS), a contribuição relativa ao custeio e pensões dos militares e nem as contribuições ao FGTS, Fundesp e Funpen foram computadas como receitas da Seguridade Social.

Gentil (2006) narra, ainda, que agregando aos cálculos os números dos regimes próprios, sem serem computadas as contribuições que a União deveria verter como empregador público, correspondente ao dobro da contribuição dos servidores, a teor da Lei 9.717/1998, apenas em 5 anos, a partir da década de 1990, houve necessidade de usar recursos do orçamento fiscal para cobrir despesas com a previdência dos servidores públicos, ressaltando que a realidade recente é ainda mais promissora, haja vista que, após o ano de 1999, a receita sempre foi superior ao gasto. Assim, concluiu esta pesquisadora que nem a Previdência Social brasileira nem a Seguridade Social são deficitárias, pelo contrário, são superavitárias, e esse superávit vem sendo desviado pelo governo federal para outros fins.

Existem ainda diversos outros estudos questionando o suposto déficit da Previdência (ANFIP, 2016), bem como o impacto que as desonerações fiscais causam na Previdência Social (ZANGHELINI et al., 2013).

Questionando essa corrente, o Ministério da Fazenda contesta a tese do superávit da Seguridade Social, expondo que, somando toda a receita da Seguridade Social com todas as suas despesas, haveria um déficit da ordem de R\$ 180,5 bilhões, mesmo sem considerar a DRU. Pela narrativa do Ministério da Fazenda, os defensores do superávit da Previdência estariam computando todas as receitas da Seguridade Social, mas abatendo como despesas somente os gastos com Previdência, criando um suposto superávit (BRASIL, 2017).

Em conclusão, é possível afirmar que antes de realizar uma reforma mais profunda no sistema de Previdência Social brasileiro, como vem propondo o governo federal, é essencial que as diversas correntes que se contradizem sobre a existência ou não de um superávit ou déficit da Previdência e Seguridade Social sejam confrontadas no Congresso Nacional, através de um debate transparente, que esclareça sobre qual a real situação financeira e atuarial de seus sistemas.

Segundo Diniz (2017), tendo em vista que o governo federal não nega a metodologia de somente utilizar como receita da Previdência as contribuições sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos aos trabalhadores e as contribuições desses, é possível concluir que o déficit apresentado pelo governo federal não é do tamanho apresentado, quiçá até inexistente.

Por último, uma ponderação tem que ser feita. Mesmo que se conclua pela ausência de déficit na Previdência e Seguridade Social, tal fato não quer dizer que não seja necessária a realização de algumas reformas paramétricas no sistema previdenciário brasileiro (BRAGA, 2018). Em havendo conclusão de que os gastos da Previdência estão crescendo e continuarão a crescer desproporcionalmente, consumindo percentual cada vez maior do orçamento da Seguridade Social, é preciso uma reforma paramétrica, reformulando benefícios que contêm caráter regressivo, haja vista que deve haver equilíbrio nos gastos da Seguridade, sob pena dos gastos previdenciários inviabilizarem a saúde pública brasileira, por exemplo. O objetivo deve ser sempre buscar uma equidade nos gastos da Seguridade Social, de modo que a mesma seja sustentável para as presentes e futuras gerações.

2.2 Principais mudanças ocorridas nos últimos 2 anos nos benefícios previdenciários

As principais mudanças ocorridas nos últimos dois anos nos benefícios previdenciários vieram com a Reforma da Previdência.

Em relação ao regime previdenciário anterior a EC 103/2019, a CRFB/1988, consoante redação trazida pela EC 20/1998, cunhou dois tipos de aposentadoria por idade voluntária: a aposentadoria por idade do trabalhador urbano e a aposentadoria por idade do trabalhador rural (COGOY; CÉSAR, 2020).

Referente aos requisitos vigentes até a data da promulgação da EC 103/2019, para a concessão da aposentadoria por idade para o segurado urbano, previstos na CRFB/1988, art. 201, § 7º, inc. II, havia a previsão do requisito etário de 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher, bem como a carência mínima de 180 meses de contribuição ao RGPS.

No tocante à renda mensal inicial, conforme dispõe o art. 50 da Lei 8.213/1991, deveria ser o valor da aposentadoria por idade, proporcional ao tempo de contribuição do segurado, correspondendo a 70% sobre o salário de benefício, acrescido de 1% para cada 12 contribuições mensais, sendo proibido ultrapassar a totalidade (100%) do salário de benefício. Para os trabalhadores rurais, consoante o art. 201, § 7º, inc. II, da CRFB/1988, foi prevista no requisito etário, uma redução de 5 anos, sendo 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher.

Depois que a Reforma entrou em vigor, homens e mulheres têm que atingir uma idade mínima para se aposentar (62 anos para as mulheres e 65 para os homens). Isso vale tanto para o INSS quanto para o serviço público. Essas são as novas regras permanentes, que vão atingir a grande maioria dos trabalhadores que hoje tem menos de 50 anos (LEMES, 2019). Os mais velhos têm chance de aproveitar alguma das regras de transição e assim, se aposentar um pouco mais cedo.

Já referente à aposentadoria por tempo de contribuição, sabe-se que o risco social coberto ou o fato gerador consiste no tempo de atividade, de labor do trabalhador urbano e rural (CASTRO; LAZZARI, 2019).

Insta frisar que através da reforma do sistema previdenciário, que se efetivou pela EC 20/1998, passou-se a não mais considerar o tempo de serviço para a concessão da aposentadoria. Então, passou a ser empregado o efetivo tempo de contribuição para o regime previdenciário (CASTRO; LAZZARI, 2019).

Os requisitos atualmente em vigor para a aposentadoria por tempo de contribuição até a promulgação da EC 103/2019 incluem o implemento de uma contribuição de 35 anos para o homem e para a mulher, 30 anos de contribuição, acrescido o período de carência exigido de 180 contribuições mensais ao RGPS, conforme previsão constitucional do art. 201, § 7º, inc. I, e arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991.

Ressalta-se a possibilidade de aposentação com o preenchimento dos referidos requisitos sem cumprir exigência de idade mínima. Antes da emenda, a renda mensal do benefício para a aposentadoria por tempo de contribuição integral consistia em 100% do salário de benefício, sendo que para os benefícios com data de início a partir de 26.11.1999 (Lei 9.876/1999) ocorre a incidência obrigatória do fator previdenciário (COGOY; CÉSAR, 2020).

O tempo mínimo de contribuição à Previdência varia conforme o profissional. No INSS, as pessoas que já estão no mercado de trabalho terão que contribuir por pelo menos 15 anos para se aposentar. Mas, para os homens que começaram a trabalhar depois da Reforma, a exigência é de no mínimo 20 anos. Em se tratando de servidores públicos, tanto homens quanto mulheres, a contribuição mínima agora é de 25 anos após a reforma (REIS, 2020).

A principal mudança observada com a EC 103/2019 referente aos benefícios programáveis típicos consiste na exclusão da possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, uma vez que passa a exigir a implementação do requisito etário mínimo cumulado com tempo de contribuição. Neste aspecto, segundo Lemes (2019), pode-se referir que há verdadeiro retrocesso em matéria previdenciária, salientada a relevância do princípio de vedação do retrocesso social, que se aplica ao sistema de proteção social brasileiro e que preconiza não ser possível a redução de direitos fundamentais já implementados.

Referido princípio preceitua que o rol de direitos sociais não pode ser reduzido seja em seu alcance ou quantidade, de maneira que o mínimo existencial seja preservado. Ressalta-se que o valor em discussão não está expresso de forma taxativa na legislação, no entanto, tem base constitucional no art. 5º, § 2º, da CRFB/1988.

Essas regras de contribuição citadas são as chamadas regras permanentes. Quem hoje está mais perto de se aposentar provavelmente conseguirá aproveitar o regime de transição e, assim, ter direito a fórmulas diferentes.

A forma de calcular o valor da aposentadoria também ficou diferente com a Reforma Previdenciária. No INSS, as mulheres recebem no mínimo 60% da média de todos os salários desde julho de 1994, mais 2% para cada ano que exceder o mínimo de 15 anos de contribuição. Com isso as trabalhadoras que contribuírem por 35 anos terão direito a 100% da média salarial. No entanto, para os homens segurados do INSS, esses 2% serão aplicados para cada ano que superar o mínimo de 20 anos de contribuição. Por isso será preciso contribuir por 40 anos para ter 100% da média. No serviço público, tanto homens quanto mulheres vão receber 60% da média salarial mais 2% para cada ano acima de 20 anos de contribuição. Com isso, 40 anos darão direito a 100% da média (CUSTÓDIO, 2019).

Outra mudança importante trazida pela Reforma refere-se ao valor da contribuição à Previdência, ou seja, o desconto que é feito no salário do trabalhador. Agora há uma nova tabela de alíquotas, que são cobradas por faixas de salário, como já ocorre no Imposto de Renda. Para cada fatia do salário, é cobrado um percentual diferente. Dito de outra forma: no INSS, o desconto total sobre os salários, que antes variava de 8% a 11%, passou a ser de 7,5% e 11,68%. Assim, na prática quem ganha menos passou a contribuir menos do que no antigo regime. Igualmente, quem ganha mais, também paga mais (LEMES, 2019).

A tabela para os servidores públicos também começa com um desconto de 7,5 %, mas o desconto total sobre o salário pode chegar a 16,79%, para quem ganha até 39 mil reais por mês. Ou até mais do que isso, para o servidor que por acaso ganhe mais do que o teto do funcionalismo (KERTZMAN, 2020).

Referidas regras de idade mínima e tempo de contribuição citadas são as regras gerais de aposentadoria, válidas para a maioria dos

trabalhadores. No entanto policiais, professores e pessoas que exercem atividades de risco podem se aposentar mais cedo, pois têm direito às regras especiais de aposentadoria.

Ribeiro (2019) explica que os professores são necessários 25 anos de contribuição e idade mínima de 57 anos, no caso das mulheres, e um mínimo de 60 anos para os homens. Ressalte-se que essa regra se aplica apenas aos professores que conseguirem provar efetivo tempo de exercício no magistério no ensino básico.

Já os policiais, independentemente de serem homens ou mulheres, poderão se aposentar com 55 anos quando tiverem 30 anos contribuição sendo 25 de efetivo exercício da função docente. Essa norma se aplica também aos agentes penitenciários, agentes socioeducativos, policiais legislativos, federais, federais rodoviários, federais ferroviários e policiais civis do Distrito Federal (RIBEIRO, 2019).

No que tange à aposentadoria de trabalhadores rurais, Ribeiro (2019) explica que foi preservado o tempo de contribuição de 15 anos e, no que se refere às idades mínimas de aposentadoria, estas são 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

Referente à pensão por morte, informa Migueli (2019) que com as mudanças implementadas pela Reforma, o pagamento passou a ser de 50% do valor da aposentadoria com o acréscimo de 10% para cada dependente chegando-se a um limite de 100% percentual máximo que deverá ser pago em caso de haver cinco ou mais dependentes. Em se tratando de dependentes inválidos, a pensão será de 100% do valor da aposentadoria do RGPS, desde que o teto não seja excedido. No que se refere aos servidores públicos da União, sobre o valor que ultrapassar o teto o pagamento será de 50% mais 10% por cada dependente.

A pensão integral será paga também a cônjuges ou companheiros (as) de policiais ou agentes penitenciários que porventura vierem a óbito em razão da agressão sofrida no trabalho. Assim o valor irá equivaler ao valor da remuneração do cargo (MIGUELI, 2019).

Em linhas gerais são estas as principais mudanças processadas, no entanto, é importante compreender também como se processam as regras de transição.

2.3 Regras de transição

Inicialmente, por oportuno, ressalta-se que a EC nº 103/2019 prevê de maneira expressa a proteção ao direito adquirido daqueles segurados que preencham os requisitos para fazerem jus aos benefícios até a data em que foi promulgada, independentemente de o benefício ser requerido antes ou após a mudança das normas previdenciárias, tal como disposto no art. 3º da EC 103/2019.

Também, o art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB/1988 garante que nenhuma lei venha a prejudicar “o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1988). Tem-se que a partir da filiação e inscrição do segurado ao RGPS, o início de uma relação jurídica é consolidado. Esta relação deveria pautar toda a história contributiva do segurado. No entanto, conforme a digressão histórica das regras de transição demonstram, tem-se várias regras de apuração de valor de benefícios em vigor, o que é um rompimento unilateral das regras vigentes. Subsiste o direito ao melhor valor de benefício, uma conquista obtida por meio das construções jurisprudenciais.

A EC 103/2019 possui regras de transição para a concessão de benefícios, no entanto, não existe modulação paulatina da regra incidente sobre a forma de cálculo, que prejudicará os que estão muito próximos de atingir os requisitos necessários e para os quais contribuíram (COGOY; CÉSAR, 2020).

Ao contrário, todas as possibilidades transitórias atingem de forma extremamente abrupta aqueles que não foram capazes de cumprir os requisitos necessários para a sua aposentadoria antes da EC 103/2019 entrar em vigor. Neste sentido, inexistem em favor do segurado qualquer segurança com relação aos seus direitos previdenciários, já que os que não atingiram o teto dos benefícios a forma de cálculo frustrará o projeto de vida futura, posto que a redução dos valores de benefícios para alguns casos descaracterizará o seu caráter substitutivo de renda. Segundo lição de Souza:

[...] os atos estatais, normativos, administrativos ou judiciais, que estabelecem novas interpretações ou orientações, impondo novos deveres ou condições ao exercício de um direito, agravando-os, deverão, obrigatoriamente, prever regras de transição, de acordo com a proporcionalidade do caso concreto, buscando também a eficiência do ato estatal e respeito a regras gerais e igualitárias. (SOUZA, 2018, p.280)

Desta forma, as novas regras que visam dificultar o acesso aos benefícios e modificar sua fórmula de cálculo deveriam obedecer minimamente a critérios progressivos que privilegiasse os que estão prestes a cumprir todos os requisitos de acesso, o que a EC não faz. Fere mortalmente o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, mormente se levar-se em consideração que as próprias regras de transição propostas no novo texto adquirem caráter de instabilidade, sujeitas a modificações futuras caso se observe um aumento na expectativa de vida. É possível antever a frustração frequente dos planos dos segurados da previdência a cada majoração na idade média dos brasileiros.

O planejamento que o segurado faz quando compulsoriamente ou voluntariamente adere ao sistema se torna impossível, tendo em vista que historicamente a cada cerca de 6 anos, de alguma forma, se alteram as regras de acesso aos benefícios previdenciários.

Assim, segundo Castro e Lazzari (2019), não será mais possível planejar um futuro tranquilo, já que aos segurados do RGPS, a tônica será a instabilidade. A seguridade social brasileira perder-se-á nos labirintos das contabilidades abandonando o seu caráter garantidor da justiça social face às vicissitudes. Aos incapazes de assumir um plano de investimento financeiro privado que assegure renda na idade avançada, incapacidade e demais coberturas previstas no contrato securitário, restará a insegurança.

A violação decorre do princípio da segurança jurídica que se refere principalmente à estabilidade dos atos jurídicos já realizados, situações jurídicas que já se encontram consolidadas bem como os direitos já adicionados ao patrimônio do cidadão, dando sustentação à estabilidade social mesmo ante às constantes mudanças processadas no direito.

Esta segurança jurídica é flagrantemente violada na EC em comento.

A partir do momento em que não é autorizada a modulação dos efeitos de uma nova regra no ordenamento jurídico, tornando impossível estabelecer normas de transição, é evidente a violação de segurança jurídica, exteriorizado ao princípio da confiança (CUSTÓDIO, 2019).

A migração abrupta da fórmula do cálculo da renda mensal inicial dos benefícios concedidos após a EC 103/2019 prejudica a confiança, no sentido de que a previdência social constitui um delineamento de um projeto de segurança para o futuro. Isso porque se abandona o liame que conecta

passado, presente e futuro no estabelecimento das alterações legais (CASTRO; LAZZARI, 2019).

Assim, finalizando-se esta discussão, acrescenta-se que não se observa, na EC 103 a preocupação com a transição suave, com a continuidade ou o mínimo cuidado com a essência protetiva da fórmula do cálculo da renda mensal inicial. Diferentemente, não foi protegido sequer o caráter substitutivo de renda dos benefícios previdenciários aos que estão próximos a conquistá-los, rompendo a regra de ouro da proteção da confiança jurídica.

3 ALTERNATIVAS PARA VIABILIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Na esteira do exposto no tópico sobre déficit ou superávit da Previdência Social, a alternativa mais justa, segura e viável e de curto prazo para viabilização do financiamento da Previdência Social encontra-se na atitude governamental de cumprimento integral da CF/1988, sem adotar medidas que retirem recursos da Seguridade Social, conforme demonstrado em tópicos anteriores.

Estudo da Anfi e do Dieese aponta caminhos que podem ser percorridos: extinguir a Desvinculação das Receitas da União – DRU –, o mesmo ocorrendo com as desonerações sobre a cota patronal das folhas de pagamento; acabar com as renúncias tributárias que recaiam sobre o orçamento da Seguridade Social; rever, através de um amplo debate com a sociedade, as isenções tributárias para entidades filantrópicas e clubes de futebol, além de expandir a contribuição para a Seguridade Social do agronegócio (PREVIDÊNCIA..., 2017).

Ademais, alterando a CF/1988, seria uma boa medida transformar o Imposto sobre Grandes Fortunas, nunca regulamentado em nosso país, em uma contribuição para a Seguridade Social, o que poderia gerar ingressos da ordem de R\$ 6 bilhões extras para a Seguridade Social (NERY, 2016). Apesar desse estudioso dizer que se trata de quantia não relevante ante o déficit da Previdência Social, será mais uma ajuda no seu financiamento. Se há tamanho déficit, como é pregado por alguns analistas, nenhuma fonte de receita, mesmo que mínima, pode ser descartada.

A Anfp denuncia ainda que de 4.100 auditores da Receita Federal do Brasil, no ano de 2008, reduziu-se o quadro para cerca de 900 auditores no ano de 2015, o que compromete a fiscalização de empresas e contribuintes individuais, propiciando o aumento da sonegação fiscal, deixando bilhões de reais de ingressarem no orçamento da Seguridade Social (PREVIDÊNCIA..., 2017). Nesse contexto, a reformulação da Lei de Execução Fiscal também se faz necessária, haja vista que a atual não tem se mostrado eficaz na recuperação dos créditos fazendários pela via judicial.

Outra alternativa eficaz seria uma ampla campanha de esclarecimento à população sobre a importância de contribuir e participar da Previdência Social, inclusive demonstrando através de números quantos pedidos de auxílio-doença, aposentadorias por invalidez e pensão por morte são indeferidos anualmente por falta de contribuições dos segurados, ficando pessoas e famílias desamparadas por serem imprevidentes. A campanha deve esclarecer à população mais vulnerável as possibilidades de se filiarem à Previdência arcando com alíquotas inferiores. Dados da Anfp e Dieese apontaram que, no ano de 2014, 37,7% da população ocupada não estava filiada ao sistema de previdência social (PREVIDÊNCIA..., 2017).

Ademais, além de uma campanha midiática (no sentido bom do termo), essencial se faz a utilização de escolas, rádios e associações de bairro, tendo em vista a penetração que tais meios de divulgação permitem alcançar (BRAGA, 2018).

Pode-se argumentar que medidas de formalização dos trabalhadores junto à Previdência Social não geram efeitos a longo prazo, tendo em vista que o contribuinte de hoje será o beneficiário de amanhã¹, o que é um equívoco, já que milhões de pessoas que não contribuem para a Previdência Social hoje serão beneficiários do LOAS amanhã, usufruindo dos recursos da Seguridade Social sem nunca ter participado do seu financiamento.

¹ De fato, é comum no debate sobre a Previdência a apresentação das despesas em proporção ao PIB, o que gera a falsa impressão de que alterando o denominador (o PIB), a trajetória das despesas se equilibraria. Em geral, há dois problemas com estes exercícios: i) usar estimativas muito otimistas do crescimento médio anual do PIB, muito acima da média histórica desde os anos 80 (menos de 2% ao ano); e ii) dissociar o crescimento do PIB do crescimento da massa salarial, isto é, empregos e salários, que gera um passivo futuro. Este último ponto é o mais relevante: não é possível imaginar crescimento da economia e da produtividade que não seja refletido no mercado de trabalho via aumento do emprego e maiores salários. Se há um aumento benéfico das contribuições (e da arrecadação) por um tempo, haverá também maiores despesas no futuro, contrapartida dessas contribuições (mais trabalhadores tendo direito aos benefícios ou direito a benefícios maiores). A retomada do crescimento é mais do que desejável, mas não altera o desenho da Previdência ou a demografia do país (NERY, 2016 p. 41).

Como as fontes de receitas são únicas e finitas para as espécies da Seguridade Social, quanto mais se gastar com LOAS, por exemplo, menos recursos restarão para Previdência Social e Saúde. Assim, é melhor, financeira e atuarialmente, que haja sim a filiação de maior número de segurados e que os mesmos contribuam regularmente para a Previdência Social (BRAGA, 2018).

Ademais, é essencial encontrar meios eficazes de taxar as novas riquezas mundiais. Nas palavras de Kerstenetzky (2012, p. 80) “se a economia gera mais insegurança enquanto se torna mais rica, é preciso conceber modos de financiar o seguro social com os recursos da nova riqueza”.

Portanto, existe um conjunto de medidas que pode ser adotado para reforçar o financiamento da Previdência Social, diminuindo significativamente seu suposto déficit, ou até mesmo o transformando em superávit, sem descuidar de analisar a viabilidade de adoção de outras medidas com tal finalidade.

Para o futuro, é necessário pensar em outras alternativas para o financiamento da Previdência Social que sejam cada vez menos dependentes da relação de trabalho entre empregador e empregado. Isso porque uma das características do Estado Contemporâneo é haver mais pessoas desempregadas, além de que as tecnologias disponíveis já exterminaram milhões de postos de trabalho, marcha que continuará com a invenção de novos maquinários e tecnologias. Wagner Balera, refletindo sobre o tema, diz:

Uma crítica assaz frequente ao esquema de custeio baseado exclusivamente na folha de pagamentos é a que vislumbra nele sério empecilho ao desenvolvimento econômico. De feito, quanto maior o avanço que, do ponto de vista tecnológico, certas atividades produtivas apresentam, é menor o contingente de mão-de-obra que empregam. Contrariamente, onde há menor avanço tecnológico ocorre um maior emprego de trabalhadores (BALERA, 1989, p. 43).

Nesse contexto, o desemprego é maior entre a parcela da população mais vulnerável, menos instruída, e que não consegue se adaptar às novas tecnologias, traduzindo em uma elevação dos beneficiários do seguro-desemprego. Portanto, é necessária uma discussão transparente com a sociedade e com especialistas nas áreas (economistas, empresários, representantes de sindicatos, operadores do direito) de forma integrada, inclusive internacionalmente, para que as novas tecnologias e a redução dos

postos de trabalho não inviabilizem o financiamento da Previdência Social, permitindo recursos para proteção social das pessoas privadas da obtenção de seus sustentos pelos eventos previstos nas legislações, bem como o incremento de programas de seguro-desemprego conjugados com políticas de qualificação e requalificação do trabalhador para esse aprender a dominar as novas tecnologias, o que demandará um tempo maior de percepção desse benefício.

[...] os estados de bem-estar socialmente efetivos foram também aqueles que foram capazes de contribuir para sua própria sustentação financeira. Foram sistemas montados não ao lado dos sistemas econômicos para compensar suas falhas, mas como parte central do projeto de desenvolvimento (KERSTENETZKY, 2012, p. 258).

Por fim, necessário se faz que a classe média seja integrada como usuária dos serviços e prestações públicas, o que demandará que sejam de qualidade. A partir do momento em que essa se sentir beneficiária desses serviços, consentirá em arcar com parcelas maiores de tributos, como ocorre na Suécia. Segundo Balera (2010, p. 235), “quanto mais extensa e de melhor qualidade, maior é a legitimidade democrática de um estado do bem-estar caro, maior a chance de se sustentar com base em tributos progressivos elevados”.

Wagner Balera (2010) expõe que já foi pensada a instituição de uma taxa financeira mundial que contenha a especulação dos mercados e financie projetos de desenvolvimento sociais, taxa essa que seria administrada pela ONU e investida prioritariamente nos países mais pobres, ideia que ainda não se materializou.

Como alerta esse autor, tal fato já demonstra que o financiamento da Seguridade Social, como foi concebido, não mais se adequa à atual ordem financeira mundial, o que demonstra a necessidade de remodelação dos meios de seu financiamento para que essa não seja inviabilizada no seu escopo (BALERA, 2010).

Em análise do que foi estudado até o presente momento, depreende-se que, com a reforma da previdência que foi aprovada, ao menos dois pilares do princípio da sustentabilidade foram infringidos – o social e o ético –, o que é diverso de defender que a Previdência Social não necessita de uma recalibragem.

Por fim, como exposto por Balera (2010), a Seguridade Social trata do principal mecanismo de concretização dos direitos sociais no Brasil, razão pela qual toda a nação deve se preocupar com seu funcionamento eficiente, duradouro e sustentável, problemas que foram analisados nessa pesquisa.

4 CONCLUSÃO

Toda proposta de mudança em direitos sociais, mormente em uma área tão sensível e importante como a Previdência Social, deve possuir como rumo e escopo a sustentabilidade desse sistema em todas as suas subespécies: ética, social, ambiental, econômica e jurídica, sem as quais não será alcançado um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, qual seja, a justiça social, além de ter obrigatoriedade de ir ao encontro do seu caráter redistributivo.

Juntamente com a sustentabilidade, uma proposta não deve se preocupar somente com o respeito ao direito adquirido e manutenção do núcleo essencial dos direitos fundamentais para não promover retrocesso social, mas pela subordinação também à segurança jurídica e à proteção da confiança.

Uma reconfiguração da Previdência deve se preocupar com sua sustentabilidade financeira, equalização de benefícios e extinção de regras regressivas, mas também com a busca da proteção dos novos riscos sociais e principalmente ter uma atuação anterior à materialização do risco social.

Assim, a reforma da Previdência Social não deveria ser realizada de forma solitária, mas acompanhada de uma reconfiguração de todo o Estado de Bem-Estar Social, no qual a restrição a alguns benefícios seja compensada com o incremento da prestação de serviços públicos, mantendo o caráter do social, como realizado com sucesso nos países nórdicos.

A partir do momento em que não se optou por essa diretiva, dando ênfase demasiada somente ao lado financeiro da Previdência Social, conclui-se que a reforma realizada, apesar de conter pontos importantes e redistributivos, teve como escopo principal atender ao mercado financeiro e à corrente neoliberal, o que faz com que a sociedade civil tenha que se

que se organizar para promover um debate mais técnico para reformas futuras, que contraponha vários argumentos apresentados na exposição de motivos da PEC 287/2016, mantendo as regras redistributivas, excluindo as regressivas e que não tragam justiça social e incluindo a proteção para os novos riscos sociais. Prospectivamente, é essencial repensar o modelo de financiamento da Previdência Social, fortemente baseado na relação de emprego, tendo em vista o constante fechamento de postos de trabalho, sob pena de inviabilização do seu financiamento a longo prazo.

A sociedade democrática brasileira somente tem possibilidade de existir materialmente se praticada no dia a dia a solidariedade. Portanto, o agir egoístico não ajudará a construir uma Previdência Social justa, redistributiva e sustentável intergeracionalmente. É preciso que se coloque o coletivo à frente do individual.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *Análise da Seguridade Social 2014*: tabelas. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/livros/>. Acesso em: nov. 2021.

BALERA, Wagner. *A seguridade social na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

BALERA, Wagner. O modelo brasileiro de seguridade social: viabilidade econômica x direito social. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (Coord.). *Previdência social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 235-236.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. *Reforma Previdenciária*. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma da Previdência*. Brasília, mar. 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

COGOY, Daniel Mourgues; CÉSAR, Guillermo Rojas de Cerqueira. *Comentários à Reforma da Previdência*. Curitiba: Juruá Editora, 2020.

CONSTANZI, Rogério Nagamine et al. Reforma da Previdência Social. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de; BACELETTE, Ricardo (Org.). *Desafios da nação* : artigos de apoio, volume 2. Brasília: Ipea, 2018. p. 129-192.

CUSTÓDIO, Everson Salem. *Benefícios Previdenciários*: reconhecimento automático de direitos. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

DINIZ, Matheus Brito Nunes. *Reforma Previdenciária*. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

FRANCO, Alex Pereira. *Reforma da Previdência Social*. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

FREITAS, Gustavo. Problema antigo, Previdência já foi alterada por FHC, Lula e Dilma. *Ig*, s.l., 29 maio 2019. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/previdencia/reforma-urgente/2019-05-29/problema-antigo-previdencia-ja-foi-alterada-por-fhc-lula-e-dilma.html>. Acesso em: nov. 2021.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira*: análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2006.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 18. ed. Salvador: JusPODIVM. 2020.

LEMES, Emerson Costa. *Revisões de benefícios previdenciários*. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

MIGUELI, Priscilla Milena Simonato de. *Pensão por morte e os dependentes do Regime Geral de Previdência Social*. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

NASSAR, E. *Previdência Social na Era do Envelhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2019

NERY, Pedro Fernando. Idade mínima: perguntas e respostas. *Textos para discussão/ Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa*, Brasília, n. 190, mar. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td190>. Acesso em: nov. 2021.

PREVIDÊNCIA: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017

REIS, Adacir. *Curso básico de previdência complementar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim. *Aposentadoria Especial*. 10. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. *Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Brasília, n. 1331, mar. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1331.pdf. Acesso em: nov. 2021.

SOUZA, Victor. *Proteção e promoção da confiança*. Curitiba: Alteridade, 2018.

TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da Previdência Social brasileira. *Revista USP*, São Paulo, n. 93, p.137-156, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008>. Acesso em: nov. 2021.

ZANGHELINI, Airton Nagel *et al.* *Desoneração da folha de pagamento: oportunidade ou ameaça?* Brasília: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2013.

