

BREVES REFLEXÕES SOBRE A ADOÇÃO DO REGIME DE FINANCIAMENTO POR CAPITALIZAÇÃO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Priscila Tahisa Krause¹

RESUMO: O presente artigo versa sobre as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, com a redação dada pela Lei nº 14.016, de 21 de junho de 2012, no tocante à segmentação dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Sul em dois regimes de financiamento distintos; bem como analisa a criação do Fundo Previdenciário – FUNDOPREV e as consequências daí decorrentes.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Regime Próprio de Previdência Social. 3. Do princípio da obrigatoriedade de contribuição e precedência da fonte de custeio. 4. Do regime de repartição simples e de repartição por capitalização. 5. Da aplicação do regime de financiamento por capitalização aos benefícios em espécie. 6. Da transição do regime de repartição por capitalização ao regime próprio de previdência. 7. A quais servidores se aplica o novo regime de capitalização. 8. Da desigualdade de contribuição do ente público aos diferentes regimes de financiamento. 9. Conclusões. 10. Referências

Palavras-chave: previdência – financiamento – regime próprio

1 INTRODUÇÃO

A previdência social dos servidores públicos tem sofrido diversas alterações ao longo dos últimos anos, algumas desconhecidas ou pouco discutidas por seus principais destinatários: os servidores beneficiários.

O Estado do Rio Grande do Sul, em parte acompanhando alguns regimes próprios de servidores públicos civis de outros Estados e dos servidores federais², também promoveu alterações em seu

¹ Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul

² Uma forma didática de analisar as causas de tais reformas é a divisão da gestão previdenciária nos seus principais aspectos: a gestão do ativo previdenciário (tais como fixar as regras de custeio e financiamento) e passivo previdenciário (concessão e fiscalização dos benefícios concedidos). As principais causas relativas

regime, através das Leis Complementares nº 13.758, de 15 de julho de 2011; e nº 14.016, de 21 de junho de 2012³.

A mudança mais debatida promovida por tais leis foi a alteração da porcentagem devida a título de contribuição previdenciária mensal, inicialmente fixada pela Lei Complementar nº 13.758/2011 em 14%, a qual foi revogada pela Lei nº 14.016/2012, fixando-a em 13,25%. Tal alteração está sendo discutida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70051297778, a ser oportunamente julgada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Contudo, o presente trabalho não trata da alteração da alíquota de contribuição previdenciária promovida por tais leis, mas sim sobre

ao ativo previdenciário apontadas como geradoras da necessidade da reforma em tal sistema, são a existência de contribuições previdenciárias em montante inferior ao necessário para a cobertura do seu custo; desvio de recursos para obras; despreocupação com bases cadastrais. Por sua vez, com relação ao passivo previdenciário, aponta-se excesso de benefícios sem contrapartida e inexistência de fiscalização, os quais, por vezes, deram azo à concessão de aposentadorias milionárias, conforme ensinamento proferidos por Raul Miguel Freitas de Oliveira, in *Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos* (Atualização conforme a Lei Federal n. 12.618/2012 e Lei Paulista n. 14.653/2011). Leme: J. H. Mizuno, 2013. p. 56-57.

³ A solidez institucional das estruturas previdenciárias públicas, que no passado assumiu papel de destaque para grandes pactos sociais, está visivelmente perdendo sua vitalidade e, hoje, muitas daquelas estruturas são encaradas como mecanismos que, a serem mantidos intactos, inevitavelmente sacudirão as contas públicas dos países, perturbando as perspectivas futuras das pessoas, tendo-se a forte percepção de que a crise previdenciária, longe de ser passageira e passível de ser resolvida com meros corretivos superficiais, tem raízes profundas, alimentadas ao longo de todo um processo histórico.
(...)

A reforma na previdência dos servidores públicos no Brasil (...) só pode ser devidamente compreendida no contexto de uma profunda crise fiscal que se apoderou do país, e que a partir de 1988 acelerou o processo de ajuste das suas contas públicas e fez do controle dos sistemas previdenciários dos servidores públicos dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União um dos principais instrumentos para o pretendido ajuste fiscal. (...) In GUSHIKEN, Luiz [et all]. Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica/ Luiz Gushiken; colaboradores desta edição: Augusto Tadeu Ferrari, Wanderley José de Freitas, José Valdir Gomes, Raul Miguel de Oliveira. – Brasília: MPAS, 2002. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 17. p. 12 e 19, respectivamente.

a adoção, pelo Regime Próprio da Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, do sistema de repartição capitalizada dos recursos, bem como da criação do Fundo Previdenciário – FUNDOPREV.

A partir da Lei Complementar nº 13.758/2011, os servidores públicos estaduais foram segmentados em dois grupos, considerando a forma como se dará o regime de financiamento de sua previdência: para o primeiro regime – de repartição simples – a contribuição do Estado será o dobro daquela descontada do servidor, ou seja, 26,50%. No segundo regime – de capitalização – a contribuição do Estado será idêntica àquela do servidor (13,25%), e se criou o FUNDOPREV, fundo ao qual serão destinados os recursos arrecadados por tal regime.

Assim, com tais alterações, tem-se que a alíquota estabelecida para o Estado dentro do regime de repartição por capitalização representa significativa redução do valor da participação do Tesouro Estadual no financiamento dos benefícios previdenciários dos novos servidores públicos, eis que arcará com apenas metade da contribuição que seria devida acaso não promovesse tal mudança legislativa e segmentação dos servidores. Contudo, o Estado permanecerá como responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras no pagamento do benefícios, tal como já ocorre no regime de repartição simples, a teor do disposto no art. 19 da Lei Complementar nº 13.758/2011.

Feito este breve introito, e antes de se adentrar propriamente na análise do sistema de repartição por capitalização e das consequências daí advindas, faz-se necessário uma breve síntese do que se entende por Regime Próprio de Previdência; bem como conceituar o que é regime de repartição simples e de capitalização; para, em seguida, analisar (a) a quem se aplica o novo regime de capitalização; (b) como será feita esta transição do regime de repartição simples para o capitalizado; (c) e, por fim, verificar alguns aspectos relacionados à constitucionalidade da adoção de um regime diferenciado para antigos e novos servidores, ou seja, a constitucionalidade de tal segmentação.

Lembra-se que o presente trabalho não tratará das alterações promovidas pelas Leis Complementares nº nº. 13.757 e nº 14.015,

as quais tratam da previdência própria dos servidores militares, em virtude das peculiaridades próprias de tal regime.

2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social pode ser entendida como um sistema, composta por três regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja base é o artigo 201 da Constituição Federal; o Regime de Previdência Complementar (RPC), previsto no artigo 202 da Carta Magna; e, finalmente, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no artigo 40 da Constituição Federal⁴.

No Brasil, a previdência social elencou como riscos, os quais tem por objetivo dar cobertura, aqueles decorrentes de doença, invalidez, velhice, morte e proteção à maternidade.

Como o regime próprio e o regime geral estão inseridos dentro de um sistema, possuem os mesmos princípios, a saber: princípio da obrigatoriedade de filiação; da seletividade, da distributividade; da unicidade das prestações; da precedência do custeio; da correlatividade das prestações em relação à contribuição; da diversidade do financiamento; entre outros⁵.

Vicente Greco Filho⁶ descreve tais princípios da seguinte forma:

Pelo princípio da obrigatoriedade da filiação ou da obrigatoriedade da contribuição observa-se que o gozo dos benefícios ou serviços previdenciários depende de contribuição por parte do beneficiário como uma forma de contraprestação em que compulsoriamente o segurado contribui para a previdência, uma vez que é filiado ao sistema, e recebe em troca a universalidade de participação nos planos de benefícios e serviços futuros.

O princípio da seletividade consiste na escolha, por parte do legislador, dos riscos que serão protegidos, as condições de

⁴ FILHO, Vicente Greco Filho. Parecer sobre a Lei Paulista n. 943, de 23 de junho de 2003. Contribuição de inativos. Disponível em http://www.adusp.org.br/files/Juridico/pareceres/LC_943_03.pdf. Acesso em 07.mai.2013.

⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**, São Paulo: LTr, 1995.

⁶ Op. cit.

concessão do benefício e a clientela protegida, levando-se em conta a capacidade econômica do Estado. Intimamente ligado a este princípio está o princípio da distributividade que determina como finalidade a concessão de maior número e qualidade de benefícios aos segurados.

O princípio da unicidade das prestações informa que, em regra, cada segurado tem direito a concessão de apenas um benefício por vez, não podendo receber diversas prestações cumuladas.

A precedência do custeio significa a arrecadação antecipada dos recursos para o atendimento das necessidades do beneficiário. Segundo este princípio deve-se entender que juntamente com a seleção dos riscos futuros a serem cobertos deve-se fazer um planejamento sobre o seu custeio a fim de instituir uma contribuição para financiá-lo.

O regime próprio de previdência foi regulamentado pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, a qual “Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências”, de reprodução obrigatória pelos Estados, a qual detalha de que forma se dá a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores ocupantes de cargo efetivo.

3 DO PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DE CONTRIBUIÇÃO E PRECEDÊNCIA DA FONTE DE CUSTEIO

Como visto, o regime próprio de previdência, assim como o regime geral, se baseia nos princípios da obrigatoriedade da contribuição e na precedência da fonte de custeio.

Contudo, justamente neste ponto reside o principal problema enfrentado atualmente pelos Regimes Próprios de Previdência Social: seus servidores, até recentemente, não contribuíam para a sua futura aposentadoria - ou seja, não estava sendo respeitado o princípio da obrigatoriedade da contribuição.

Foi somente a partir da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, que acrescentou um § 6º ao artigo 40 da Constituição (depois profundamente alterado pela Emenda Constitucional

nº 20/98) é que se tornou possível o desconto nos vencimentos dos funcionários públicos como contribuição para custeio das respectivas aposentadorias. Até então, a aposentadoria dos funcionários públicos era vista como um direito adquirido após os anos de trabalho prestados ao serviço público.

No Estado do Rio Grande do Sul, no momento de criação do IPERGS, pelo Decreto nº 4.842/1931, nada se previa em termos de contribuições funcionais. Mas adiante, foram editadas as leis nº 5.255/66; 7.672/82 e 12.134/04, as quais previram alíquotas a serem descontadas dos servidores – quais sejam, 5%, 9% e manteve 9%, respectivamente. Estas contribuições, contudo, não se destinavam a custear a aposentadoria de tais servidores, mas sim o benefício de pensão e as despesas com o plano de saúde. Em 2005, foi estruturado o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que passou a ser gerido exclusivamente pelo Instituto de Previdência do Estado – IPERGS, com o estabelecimento da alíquota de contribuição de 11% para os servidores.

Em 2011, com a aprovação das Leis Complementares Estaduais nº. 13.757 e nº. 13.758, houve a segmentação dos servidores em dois grupos de previdência pública: um sob o regime de repartição simples e outro sob o regime de capitalização.

No mesmo ano de 2011, a alíquota de contribuição dos servidores civis e militares integrantes do regime financeiro de repartição simples e do regime de capitalização – FUNDOPREV - foi majorada de 11% para 14%, o que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade – nº. 70045262581 – julgada procedente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça gaúcho sob o argumento de que estavam sendo violados os princípios da isonomia e da capacidade contributiva, representando, quanto ao último, verdadeiro caráter de confisco, declarando, assim, inconstitucionais os artigos que previam os aumentos das contribuições previdenciárias.

No ano de 2012, foram aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado e sancionadas pelo governo estadual as Leis Complementares nº. 14.015 e nº. 14.016, que incluíram dispositivos nas Leis Complementares nº. 13.757 e nº. 13.758, renovando o tema da majoração da alíquota previdenciária, estabelecendo-a em 13,25%, mantendo a segmentação em grupos de servidores.

4 DO REGIME DE REPARTIÇÃO SIMPLES E DE REPARTIÇÃO POR CAPITALIZAÇÃO

Os regimes de repartição simples e de repartição por capitalização mencionados se referem a diferentes regimes de financiamento previdenciário. O regime de financiamento pode ser conceituado como um método ou mecanismo para calcular as contribuições necessárias à plena cobertura dos custos previdenciários. Ou seja, por tais métodos são providos os recursos financeiros necessários para saldar as obrigações assumidas pelo plano previdenciário.

O regime financeiro de repartição simples é também denominado regime de caixa ou regime orçamentário, uma vez que seu elemento caracterizar é a inexistência de reservas financeiras. No regime de repartição simples há um pacto intergeracional, à medida que os segurados ativos (geração atual) pagam os benefícios concedidos aos inativos (geração passada), na expectativa que seus benefícios futuros sejam também pagos pelas futuras gerações, ou seja, os novos segurados que ingressarem no regime previdenciário.

A única preocupação em tal regime é com o pagamento das parcelas periódicas relativas aos benefícios em manutenção, eis que não há constituição de reservas.

Este conceito foi contemplado na Portaria MPAS nº 4992, de 05 de fevereiro de 1999, atualmente revogada pela Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, no item V do Anexo I, *in verbis*:

V - Entende-se por regime financeiro de repartição simples aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período.

Assim, tal sistema funciona como uma espécie de pirâmide: para seu bom funcionamento, faz-se necessário que na base esteja um grande número de contribuintes, ou seja, servidores ativos, patrocinando um pequeno número de servidores inativos e/ou pensionistas – o ápice da pirâmide. Ou seja, para que este tipo de regime funcione adequadamente, há que se assegurar uma constante reposição dos servidores ativos.

À título exemplificativo, e em uma rápida conta matemática, tem-se que, para que o sistema de repartição simples garanta o pagamento dos inativos, deve haver mais ou menos 2 (dois) servidores ativos para cada inativo, eis que, na contribuição vigente no Estado do Rio Grande do Sul para o regime de repartição simples (qual seja, 13,25% à título de contribuição dos servidores públicos, a que se soma a contribuição do Estado no valor de 26,5%), a contribuição de cada servidor ativo, aliado à contribuição do Estado, soma aproximadamente 40% do necessário para o pagamento de uma aposentadoria do servidor inativo.

Neste sentido, tem-se o contido no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – 2011, disponível no site do Ministério da Previdência Social⁷, no qual informa que a relação de aposentados por servidores ativos naquele ano no Estado do Rio Grande do Sul era de 0,88 por 1. Considerando as 47.299 pensões, a relação passava a ser de 1,1 ativo para 1 recebendo benefício (aposentadoria e pensões), fato que por si só evidencia a manutenção precária do sistema e a necessidade de intervenção neste, o que será visto em tópico próprio.

O regime de repartição por capitalização, por sua vez, é aquele que promove o chamado pré-financiamento dos benefícios de um plano previdenciário, uma vez que, por meio dele, são necessariamente constituídas reservas durante um período contributivo determinado. Tal regime, ao contrário do regime por repartição simples, possui dois períodos distintos bem definidos: o período contributivo e o período de benefício.

Segundo o item III do Anexo I da Portaria nº 4992/1999:

III - Entende-se por regime financeiro de capitalização aquele que possui uma estrutura técnica de forma que as contribuições pagas por todos os servidores e pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, incorporando-se às reservas matemáticas, que são suficientes para manter o compromisso total do regime próprio de previdência social para com os

⁷ Disponível em http://www1.previdencia.org.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=2&codigo=22749&hddCNPJEnte=87934675000196&AnoProjetoLDO=2011. Acesso em 24.mai.2013.

participantes, sem que seja necessária a utilização de outros recursos, caso as premissas estabelecidas para o plano previdenciário se verifiquem.

Tais reservas matemáticas, durante o período contributivo, serão aplicadas, por exemplo, em mercado de capitais, visando à obtenção de rentabilidade e juros, que se somarão aos recursos financeiros acumulados, advindos das contribuições dos servidores e do Estado, diminuindo, desse modo, o esforço contributivo dos agentes financiadores⁸.

Sendo assim, a principal distinção entre um regime de financiamento e outro é que no regime de repartição simples os benefícios são pagos com os recursos advindos das contribuições dos servidores ainda em atividade; ao passo que no regime por capitalização primeiramente se constituem reservas ao longo da vida ativa do indivíduo, que serão posteriormente utilizadas para o pagamento dos seus benefícios⁹.

No Sistema Previdenciário Brasileiro, o regime geral de previdência - ou seja, aquele gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) - adota o regime de repartição simples como principal regime financeiro das aposentadorias, o mais custoso dos benefícios.

O regime complementar - o qual não é de inscrição obrigatória, tal como é a previdência do regime próprio ou do geral -, por sua vez, adota tradicionalmente o regime de repartição simples como coadjuvante e adstrito aos benefícios de menor risco ou de menor custo, enquanto o regime de capitalização é adotado para as aposentadorias.

⁸ No caso da previdência gaúcha, a Lei Complementar nº 13.758, em seu art. 4º, previu que durante o chamado período contributivo, os recursos serão gerenciados pelo Fundo Previdenciário – FUNDOPREV, gerido pelo IPERGS. Já os artigos 9º e 10º da referida lei prevêem alguns princípios e diretrizes a serem adotadas no gerenciamento de tais recursos, tais como segurança, rentabilidade, liquidez, transparência e economicidade e determinou que os recursos destinados à previdência dos servidores financiada pelo regime de capitalização ficarão em uma conta exclusiva, com “segregação contábil e fiscal” dos demais recursos de tal autarquia.

⁹ DEL BIANCO, Dânae. *Previdência dos servidores públicos*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 11-12.

Todavia, há que se observar uma diferença entre o regime financeiro de capitalização praticado pela previdência complementar e aquele que pode ou deve ser necessariamente utilizado pelos regimes próprios de previdência - pelo menos até a adoção, por parte deste, do regime complementar, tal como previsto no art. 40 da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03, e já aplicado aos servidores da União vinculados ao Poder Executivo, conforme previsto na Lei 12.618/2012.

Tal diferenciação foi bem apontada pelo Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, ao proferir seu voto no julgamento da medida liminar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70051297778, disponível no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - TJRS. Para ele, as leis complementares nº 13.751/11 e 13.758/11 instituíram dois grupos diferenciados de servidores: um sujeito ao regime de repartição simples e outro submisso ao regime de capitalização, capitalização esta que se dá na forma coletiva¹⁰.

Isto ocorre porque no regime por capitalização da previdência complementar, o qual adota tradicionalmente o regime de capitalização individual, não há certeza do valor final do benefício - não há necessidade de que o benefício seja definido, tal como ocorre no regime próprio brasileiro.

O sistema de capitalização individual é aquele adotado pelo regime complementar de previdência e também pelo sistema previdenciário do Chile, no qual os recursos são gerenciados por fundos privados, em contas individuais; e cujo resultado não guarda qualquer equivalência com as remunerações recebidas ou suas contribuições. Ao se efetuar a contribuição, tem-se uma estimativa do valor a ser ganho, que pode ou não se concretizar, dependendo da forma como os recursos foram aplicados.

¹⁰ Aqui deve ser agregado um novo conceito, qual seja, os métodos de capitalização. Há pelo menos 05 métodos de capitalização - crédito unitário, crédito unitário projetado, prêmio nivelado individual, idade de entrada normal e agregado - nos quais as contribuições podem ser coletivas ou individuais, sendo que para alguns benefícios pode ser adotado as contribuições individuais, porém se recomenda que para benefícios definidos, tal como é o RPPS, seja utilizado contribuições coletivas para financiar as aposentadorias, em virtude do elevado custo de tal benefício, consoante ensinamentos de Luiz Gushiken. Op. cit., p. 177.

Em regra, neste regime de capitalização individual se adota a modalidade contribuição definida, na qual são fixadas as contribuições dos segurados e o valor do benefício será aquele que resultar dessas contribuições e de sua rentabilidade. Os planos de contribuição definida são aqueles em que o elemento desconhecido, teoricamente, pelo segurado, é o benefício futuro, pois decorrerão da acumulação, pura e simples, das contribuições (suas e de seu empregador, ente público) no interior do plano previdenciário.

Contrapõe-se à modalidade de benefício definido, no qual o que é previamente estabelecido é o valor do benefício, tal como ocorre no regime próprio, ainda que capitalizado, no qual há que se ter certeza do valor a ser obtido ao final. O RPPS é, sem dúvida, um plano de benefício definido, uma vez que todas as regras para o cálculo do benefício previdenciário, principalmente a aposentadoria e pensão, estão estabelecidas na legislação. O benefício é previamente conhecido pelo segurado do RPPS, na medida que a Constituição Federal prevê as regras para o cálculo de seu montante, independentemente de corresponder ou não à integralidade da remuneração percebida no ativa¹¹.

Diferentemente do Chile, cujo ordenamento optou por regime essencialmente contributivo e capitalizador, em que cada cidadão

¹¹ O regime próprio é plano previdenciário do tipo Benefício Definido - "BD", pois os critérios de cálculo do valor dos seus benefícios estão estabelecidos na Constituição Federal (...). A característica típica do "BD" que "amarra" o custeio ao benefício final previamente determinado introduz um grau superior de dificuldade na montagem destes planos quando comparados com planos do tipo "CD". Um plano "BD", por razões de natureza contratual, assegura um valor final para o benefício, independentemente das oscilações nos fatores que incidem sobre o regime de capitalização. Porém, é importante compreender que, quando esses fatores oscilarem, a mesma razão contratual que garante o benefício preestabelecido obriga majorações ou reduções no custeio do plano e elevação ou diminuição das alíquotas de contribuição, como readequações necessárias e intrínsecas ao próprio modelo. Na modelagem "CD" não existe qualquer mutualismo, já que as reservas são individualizadas, cada segurado tem sua própria conta. In GUSHIKEN, Luiz [et all]. Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica/ Luiz Gushiken; colaboradores desta edição: Augusto Tadeu Ferrari, Wanderley José de Freitas, José Valdir Gomes, Raul Miguel de Oliveira. – Brasília: MPAS, 2002. Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 17. p. 186 e 181, respectivamente.

financia a própria aposentadoria contribuindo para uma espécie de fundo de capitalização, administrado por empresas privadas, com fins lucrativos, nosso constituinte adotou um regime público de solidariedade, em cuja organização as contribuições são destinadas ao custeio geral do sistema, e não a compor fundo privado em contas individuais.

Assim, na forma da capitalização coletiva, tal como aquela adotada pelo regime próprio dos servidores gaúchos, são tratadas solidariamente as contribuições dos servidores e aquela decorrente do Ente Público, assegurados proventos com arrimo na última remuneração recebida ou pela média das maiores remunerações, tal como determina a Constituição Federal.

Essa explicação foi despendida para se desmitificar um aspecto do regime de financiamento por capitalização: a de que cada servidor estará fazendo sua “própria” poupança, a qual será, ao final, resgatada. Tal ideia pode ocorrer, e ocorre, no regime de financiamento por capitalização individual, tradicionalmente adotado pelo regime de previdência complementar, justamente por não haver a necessidade de benefício definido. Contudo no regime próprio, no qual se parte da premissa de que há um benefício definido garantido constitucionalmente, não há como se manter essa ideia de “poupança individual”, eis que os recursos serão depositados em conta única, pertencente à coletiva de servidores contribuintes.

Tal constatação possui uma importante consequência: os riscos financeiros e atuariais não são suportados diretamente pelo segurado, tal como ocorre na previdência complementar que utiliza a capitalização individual, mas sim pela coletividade de filiados ao Fundo, ocorrendo, por outro lado, o mesmo em relação aos resultados positivos.

5 DA APLICAÇÃO DO REGIME DE FINANCIAMENTO POR CAPITALIZAÇÃO AOS BENEFÍCIOS EM ESPÉCIE

Como visto anteriormente, a previdência social brasileira elencou como riscos, os quais tem por objetivo dar cobertura, aqueles decorrentes de doença, invalidez, velhice, morte e proteção à ma-

ternidade e criou os respectivos benefícios contra tais fatos (auxílio doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria por idade; pensão; e salário maternidade, respectivamente). Alguns destes benefícios são programáveis, enquanto outros não o são.

Sendo assim, é possível afirmar que mesmo o regime de capitalização, se adotado pelo regime próprio, tal como fez o Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2011, não será um regime de capitalização puro. Ou seja, os chamados benefícios programáveis (por exemplo, aposentadoria por contribuição) serão, de fato, financiados através do regime de capitalização, no qual os recursos vertidos na atualidade são colocados em um fundo próprio e serão capazes de, ao final, pagar a aposentadoria daquele servidor.

Já os benefícios não programáveis (por exemplo, auxílio-doença) terão que ser pagos, ainda, no chamado regime de caixa ou regime por repartição simples.

Embora tal matéria até o momento não tenha sido regulamentada, é possível antever que esta será a praxe a ser adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul, conforme consta do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – 2012, extraído do site do Ministério da Previdência Social¹², no qual informa que a (a) aposentadoria por idade, tempo de contribuição, compulsória, invalidez e pensão por morte estão sujeitas ao regime de capitalização, enquanto os benefícios de (b) auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-reclusão se sujeitam ao regime de repartição simples.

Neste sentido, até a regulamentação do Regime Próprio de Previdência Social gaúcho ser editado, nos termos do contido no art. 21 da Lei Complementar nº 13.758/2011, restarão dúvidas sobre a forma como os benefícios regidos pelo regime de repartição simples serão implementados aos servidores vinculados ao FUNDOPREV.

Referida lei, em seu artigo 5º, previu que “Os benefícios de auxílio-doença e salário-maternidade devidos aos servidores ativos abrangidos pelo regime financeiro da capitalização, e o auxílio-re-

¹² Disponível em http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=2&codigo=25855&hddnCNPJEnte=87934675000196&AnoProjetoLDO=2012. Acesso em 24.mai.2013.

clusão devido aos seus dependentes, serão processados diretamente pelo Estado e custeados mediante ressarcimento, pelo FUNDO-PREV”, de forma que os servidores não estão na dependência de tal regulamentação para usufruir de tais benefícios, pois os mesmos serão garantidos por recursos estatais e processados por tal Ente.

6 DA TRANSIÇÃO DO REGIME DE REPARTIÇÃO POR CAPITALIZAÇÃO AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

Verificada que a principal diferença entre os regimes de financiamento simples e por capitalização decorre de que no primeiro os servidores da ativa patrocinam os beneficiários da inatividade, enquanto que no regime de capitalização os próprios servidores da ativa vão acumular recursos, os quais posteriormente serão utilizados no pagamento dos seus benefícios, há que se perquirir: como será realizada esta transição entre um regime e outro? Dito de outra forma, considerando que para o pleno funcionamento do regime de repartição simples se faz necessária a constante reposição dos servidores ativos, os quais, com a mudança legislativa patrocinada pela Lei Complementar nº 13.758/2011, estarão contribuindo para o FUNDOPREV, quem pagará a aposentadoria dos atuais servidores ativos ingressantes anteriormente à vigência da referida lei?

O regime próprio gaúcho, até 2011, seguia uma lógica: os atuais servidores da ativa estavam patrocinando a aposentadoria dos inativos, com a perspectiva de que os novos servidores ingressantes iriam patrocinar a aposentadoria dos atuais contribuintes/ futuros beneficiários, e assim sucessivamente.

Mas, à medida que os novos servidores, ou seja, os ingressantes após 15 de julho de 2011, data da lei complementar nº 13.758, estarão contribuindo para o regime de capitalização, quem patrocinará a aposentadoria do servidor ingressante em janeiro de 2011, por exemplo? Ou seja, o custo previdenciário dos benefícios a serem concedidos oportunamente aos servidores ora em atividade será assumida por qual agente financeiro, à medida que os novos ingressantes no sistema passarem a contribuir para o financiamento dos seus próprios custos previdenciários em regime de capitalização?

Lembra-se que o regime de repartição simples opera em regime de caixa: as contribuições atualmente auferidas são utilizadas para arcar com os benefícios já deferidos, não sendo obtida uma reserva matemática para quitar futuros benefícios¹³.

A Lei Complementar nº 13.758, em seu art. 7º, afirma que os valores das contribuições feitas pelo regime de capitalização serão colocados em uma conta específica, vedada sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado do Rio Grande do Sul – SIAC¹⁴. Ou seja, tais recursos não poderão ser utilizados para pagamento das aposentadorias dos servidores que atualmente estão contribuindo para o regime por repartição simples¹⁵.

Consoante aponta DEL BIANCO¹⁶, devido a essas peculiaridades dos fundos capitalizados não se mostra possível a mera transição de um regime de repartição simples a um de capitalização, porque ela implicaria a necessidade de grandes aportes de recursos estatais. Esse custo de transição decorre, basicamente, da necessidade de um

¹³ Segundo Luiz Gushiken, a origem das dificuldades financeiras dessa transição reside em dois pontos básicos: a) como será suportado o custo dos benefícios em manutenção, relativos aos atuais aposentados e pensionistas; b) como será suportada a carga contributória para integralizar as reservas dos atuais servidores titulares de cargo efetivo, de forma a assegurar o equilíbrio atuarial e financeiro, reservas essas, correspondentes aos benefícios proporcionais a que têm direito. Op. cit. p. 93. Ressalta, contudo, que apenas parcela deste entendimento pode ser aplicado à experiência existente no Estado do Rio Grande do Sul, eis que aqui os benefícios atualmente em manutenção serão mantidos pelos servidores ingressantes no sistema até 2011.

¹⁴ Art. 7º Todos os valores em espécie destinados ao FUNDOPREV serão depositados em conta específica e exclusiva do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A – BANRISUL –, distinta da conta do Tesouro do Estado, vedada sua utilização pelo Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC.

¹⁵ Tal como constou no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – 2011, anteriormente citado: “Devem ser criados mecanismos de controle para que não haja evasão de recursos dos fundos, nem seja admitida a migração de um fundo para outro. Aplicações e investimentos dos fundos precisam ser definidos por lei, para protegê-los e dar segurança de rentabilidade. As receitas oriundas dos segurados e do Estado devem ser cercadas de garantias para que possam ser aplicadas e rendam juros indispensáveis em um sistema de capitalização em longo prazo”.

¹⁶ DEL BIANCO, Dânae. *Previdência dos servidores públicos*. São Paulo: Atlas, 2009.p. 13.

responsável assumir a despesa do que se denomina tecnicamente de “serviço passado”¹⁷ – ou seja, o estoque de benefícios concedidos no passado, sem se descuidar da manutenção dos recursos destinados ao pagamento de benefícios proporcionais àqueles que se submeterão às regras de transição do sistema, bem como verter recursos para a capitalização dos benefícios a serem concedidos no futuro aos novos ingressantes no sistema, após a reforma.

A história tem confirmado o alto custo da transição dos regimes de financiamento de repartição para o de capitalização, sendo exemplo marcante o da Argentina - conseqüente da reforma em seu sistema previdenciário ocorrida em 1994, quando houve a aceleração da crise econômica¹⁸ - a qual foi inspirada parcialmente

¹⁷ Aqueles que aderem a plano capitalizado e se encontram próximos da data da aposentadoria terão pouco tempo para constituir a reserva garantidora do seu Custo Previdenciário e, neste caso, terão que, forçosamente, assumir valores elevados de contribuição mensal, salvo a hipótese de outros – o empregador ou o conjunto de segurados, coletivamente – contribuir para o alívio deste pesado ônus contributivo individual. Essa situação é muito comum quando da instituição de planos previdenciários capitalizados, ou quando da adequação de planos já existentes, estruturados em outros métodos de financiamento, aos princípios da capitalização. Os Regime Próprios, baseados na nova concepção previdenciária e que possuem grandes contingentes de servidores efetivos em atividade de idade relativamente avançada, constituem casos típicos desta dificuldade de ajustamento contributivo, dificuldade esta colocada no rol dos seus principais problemas estruturais. O Serviço Passado juntamente com os benefícios em manutenção constituem o chamado custo de transição. Toda vez que se substituir o regime de financiamento, de um plano em andamento, do modelo de Repartição Simples para o da Capitalização, ocorre esse fenômeno, ou seja, o aparecimento do custo de transição que no caso dos Regimes Próprios é extremamente elevado. A legislação, de um lado, impõe a introdução de um novo regime financeiro e, de outro, não propõe mecanismos para equacionar essa transição, dificultando, assim, a instalação dos regimes próprios. Neste sentido, a segregação contábil do serviço passado e incorporação como responsabilidade exclusiva do ente federado poderá dificultar sobremaneira o atendimento aos limites contributórios legais – a vigorar a partir do ano de 2004 – que lhe impõem, de um lado, a contribuição máxima em dobro da dos servidores, e de outro lado, as despesas líquidas com inativos até o máximo de 12% (doze por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL Trecho de autoria de Luiz Gushiken. Op. cit. p. 124, 133 e 128, respectivamente.

¹⁸ Conforme aponta Vinícius Carvalho Pinheiro: A crise argentina está estruturalmente relacionada com os impactos fiscais da privatização da previdência. Em 1994, foi implementada a substituição parcial do sistema público de repartição, onde os trabalhadores financiam os aposentados, pelo sistema privado de

na reforma promovida pelo Chile, ocorrida em 1981 - a qual adotou integralmente o regime de capitalização individual¹⁹.

Por tais motivos, no Estado do Rio Grande do Sul não adotou o regime de financiamento por capitalização a todos os servidores, mas apenas aos ingressantes no sistema após a reforma. Desta forma, haverá uma gradual queda das receitas para o regime de repartição simples, eis que os novos servidores passam a contribuir para a capitalização, porém ainda se mantém a contribuição dos atuais servidores, bem como a contribuição em dobro do Ente Estatal e dos inativos. Com tal sistema, conseqüentemente, com o decurso dos anos, haverá um crescente aumento de despesas, com a passagem dos atuais servidores ativos ingressantes até 2011 para a inatividade,

capitalização individual, em que cada trabalhador contribui para fundos de pensão privados para financiar a sua aposentadoria. A passagem do sistema de repartição para o de capitalização tem apresentado elevados custos de transição, inviabilizando o equilíbrio nas contas públicas. As receitas da previdência oficial diminuíram, pois parte da contribuição do trabalhador, antes aportada aos cofres públicos, passou a ser destinada aos fundos de pensão privados. As despesas aumentaram porque o Estado, além de continuar custeando os inativos, deve garantir aos trabalhadores um benefício proporcional em reconhecimento às contribuições feitas no passado. In Reforma da Previdência e Crise na Argentina, disponível em http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-783.pdf. Acesso em 14.mai.2013.

¹⁹ Stephen J. Kay confirma a informação de que a reforma chilena foi muito cara ao governo daquele país: Embora a privatização prometa reduzir os gastos do governo a longo prazo, trata-se de uma reforma muito cara, porque o governo precisa continuar pagando os benefícios de aposentadorias atuais, enquanto as contribuições individuais são desviadas para os planos privados. Por exemplo, os custos de transição no Chile estão atualmente na casa dos 5% do PIB, e há considerável divergência sobre quando eles começarão a diminuir. Para cobrir o enorme déficit, o governo precisa registrar um superávit orçamentário e/ou emitir títulos da dívida pública – o que leva as administradoras dos fundos de pensão a concentrar seus investimentos nestes títulos. O ônus da dívida da previdência social pode, pois, forçar os governos a desviarem os gastos sociais de áreas como saúde e educação, que promovem a redistribuição. In KAY, Stephen J. Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In: COELHO, Vera Schattan P. A reforma da previdência na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 107-130. O autor, portanto, referiu-se ao alto custo de transição do regime financeiro de repartição simples para o modelo de capitalização, como consequência da assunção, pelo poder público, tanto da despesa previdenciária do passado (benefícios concedidos em repartição simples) quanto da despesa futura (benefícios a conceder em capitalização).

sem o correspondente ingresso de novos contribuintes. De acordo com o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial de 2011, o ápice das despesas no regime de repartição simples ocorrerá em 2033 (quando haverá um *deficit* de R\$ 8.923.443.117,60) sendo que a partir de tal data as despesas passam a diminuir, até a extinção de tal segmento de servidores e pensionistas.

Neste sentido, tem-se, ainda, o voto do Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, que, ao analisar o estudo atuarial da consultoria do Banco do Brasil juntado àquele feito, constatou que “o percentual necessário para o equilíbrio do regime sobre a base de incidência das contribuições totais do Estado corresponderia a 70,28% durante os próximos 75 anos”. Ou seja, muito embora atualmente o Estado esteja arcando com uma alíquota de 26,50% a ser revertida para a Previdência do regime simples, em um futuro próximo tal contribuição corresponderia a 70,28%, eis que não haverá mais o ingresso de novos servidores ativos para patrocinar o Estado.

Analisando-se tais dados, há que se verificar se está sendo respeitado o equilíbrio financeiro e atuarial, previsto constitucionalmente no art. 40 da Carta Magna, in verbis “Aos servidores titulares de cargos efetivos (...) é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Por equilíbrio financeiro entende-se a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já equilíbrio atuarial é a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, nos termos dos conceitos trazidos pelo art. 2º, incisos I e II, da Portaria MPS nº 403, de 11 de dezembro de 2008²⁰.

²⁰ Conforme Luiz Gushiken: Capitalização previdenciária quer dizer, antes de tudo, aposentadoria pré-financiada. (...) Significa que haverá recebimento de contribuições que serão aplicadas no mercado com o objetivo de pagar todos os compromissos assumidos na forma de benefícios. É nesta dinâmica que surge o equilíbrio atuarial, fundado em complexos cálculos matemáticos e hipóteses sobre o futuro, determinando que o total de contribuições – mais os valores (juros) a elas

Assim, é possível se questionar se houve preocupação do governo em manter o equilíbrio atuarial dos servidores vinculados ao regime próprio de repartição simples. E a resposta é positiva. Nos termos do Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial – 2011:

Existem duas situações genéricas sobre os participantes do sistema, que tem sido chamadas de segregação de massas: uma, a dos atuais segurados, seus possíveis dependentes e futuros beneficiários. Outra, a dos futuros servidores que ingressarão no modelo. Na primeira situação temos: os atuais servidores ativos, ou parte deles, os futuros pensionistas de servidores ativos, os futuros inativos dos atuais servidores. Esses sub-grupos que chamamos de primeira situação agrega segurados que já estão sendo beneficiados por aposentadorias ou pensões, ou os que já tem expectativa desses benefícios, mas que não formaram fundos previdenciários suficientes para garantia dos benefícios concedidos ou a conceder. Diante disso, e não havendo mais tempo nem disponibilidade para formarem esses fundos, deve ser criado para eles um fundo financeiro²¹ que registre receitas e despesas, em conta distinta do Tesouro do Estado, num REGIME FINANCEIRO DE CAIXA, com a contribuição de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, mais a diferença de contribuição indispensável ao equilíbrio financeiro. Isso quer dizer que o Estado assumirá o encargo principal para cobertura das prestações, mas com a certeza de que esse contingente de beneficiários irá sendo extinto com o tempo, a taxas que serão bem previsíveis tecnicamente, ou seja, as despesas gradualmente diminuirão.

Após a leitura de tal trecho é possível afirmar, ainda, que o

agregados – deverá ser igual ao total dos pagamentos de benefícios que se efetuará no futuro, e o equilíbrio financeiro, por sua vez, exigindo compatibilidade entre os fluxos de receita e despesa. Com a obrigatoriedade da busca do equilíbrio atuarial, os custos previdenciários são trazidos à luz, evidenciando-se mais claramente a sua formação e, no que tange ao processo de financiamento do plano, as causas dos déficits ou superávits são mais facilmente identificáveis, permitindo analisar melhor os casos onde haverá necessidade de ajustes ou imputação de responsabilidade e penalização. Op. cit. p. 21.

²¹ O fundo acima referido até o momento não existe, eis que o FUNDO PREVIDENCIÁRIO – FUNDOPREV – criado pela Lei Complementar nº 13.758 só se aplica aos servidores vinculados ao regime financeiro de capitalização, não ao regime de caixa ou simples. Por certo, tal situação será contemplada no regulamento da nova lei, previsto, nos termos art. 21 da referida lei.

serviço passado será incorporado como responsabilidade exclusiva do Estado do Rio Grande do Sul, atendendo, assim, ao disposto no art. 19 da Lei n. 13.758/2011.

Além destas normas de transição, há um segundo questionamento a ser realizado quando se é perquirido acerca da transição do regime de repartição por capitalização ao regime próprio de previdência: como visto anteriormente, é premissa para que se tenha um benefício definido a existência de uma contribuição variável.

A administração de tais contribuições, no regime de financiamento simples, é relativamente fácil, eis que basta calcular os benefícios a serem pagos dentro de determinado período, e calcular o quanto será necessário cobrar a título de contribuição dos servidores e dos entes vinculados àquele regime.

Tal administração se torna mais dificultosa quando se adota o regime de financiamento por capitalização: há que se calcular o montante a ser cobrado agora, de um benefício a ser fruído daqui a 30, 35 anos; aliado ao fato de que tais divisas serão aplicadas no mercado financeiro, cuja rentabilidade prevista nem sempre se concretiza, sujeitam-se a *deficits* ou *superavits*.

Sendo assim, questiona-se: o que ocorrerá com o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV, caso se constate que a contribuição cobrada dos servidores e do ente gaúcho revela-se excessiva, gerando um superavit no plano? Ou, ao revés, constata-se que a contribuição cobrada está sendo insuficiente, gerando um deficit no fundo? Dito de outra forma, como no RPPS, através do regime financeiro de capitalização, os *superavits* e *deficits* serão absorvidos?

O superávit, ao contrário do que pode indicar uma primeira impressão, não é uma situação vantajosa para o plano ou seus segurados, eis que o plano previdenciário não é destinado à produção de lucro, consoante Wagner Balera²².

Dentro de um plano de previdência complementar “privado”, caso exista superávit, autoriza-se que seja realizado ajustes na

²² Segundo citado autor: “O superávit, portanto, também representa uma situação de desequilíbrio do plano de benefício, o qual, sob nenhum aspecto, deve gerar lucro”. BALERA, Wagner (coord.) Comentários à Lei de Previdência Privada. LC 109/2001. cit. P.47.

contribuição, tal como ocorreu, por exemplo, na Previ - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil S.A.²³.

Tais medidas, contudo, não pode ser adotadas pelo FUNDO-PREV, eis que a contribuição mensal mínima a ser vertida possui parâmetro constitucional. Segundo art. 149, parágrafo 1º, da CF, os Estados, Distrito Federal e Municípios instituirão contribuições para os respectivos regimes previdenciários, sendo que a alíquota delas “não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União”, previsão igualmente contida no art. 3º da Lei nº 9.717/1988. Sendo assim, mesmo em caso de superavit, a contribuição a ser vertida ao FUNDOPREV não poderia ser inferior aos atuais 11% cobrados dos servidores da União.

O atual regulamento do RPPS – Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008 – nada prevê sobre o assunto²⁴, de forma que possivelmente tal matéria seja normatizada ao ser editada o regulamento do Regime Próprio de Previdência Social gaúcho, conforme previsão do art. 21 da Lei Complementar nº 13.758/2011.

A contribuição máxima, por sua vez, não está prevista em lei, o

²³ Criada em 1904, antes mesmo da Previdência Oficial em nosso País, a PREVI - Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil é o maior fundo de pensão da América Latina e 27º (*) do mundo em patrimônio. A PREVI é uma entidade fechada de previdência privada e seus participantes são funcionários do Banco do Brasil e empregados do quadro próprio da PREVI. Seus participantes estão divididos em dois grupos: plano de benefícios 1 e plano PREVI futuro. A cobrança das contribuições para o Plano de Benefícios 1 está suspensa desde janeiro/2007, por conta do superávit do plano. Essa medida é reavaliada anualmente. As contribuições são cobertas pelo Fundo de Contribuições e integram a Reserva de Poupança de cada participante. Disponível em http://www.previ.com.br/portal/page?_pageid=57,962884&_dad=portal&_schema=PORTAL. Acesso em 13 jul. 2013.

²⁴ Destaca-se que a Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008 revogou a Portaria MPAS n. 4.992, a qual previa, em seu item VII o Anexo I, que o superávit técnico do plano será destinado à constituição de reserva de contingência de benefícios, sendo este limitado a 25%. Segundo Manuel Soares Póvoas, a reserva de contingência é uma reserva patrimonial afeta a um determinado fim, qual seja, socorrer o plano diante de riscos que possam afetar seu equilíbrio futuro – in PÓVOAS, Manuel Soares. *Previdência privada. Planos empresariais*. Rio de Janeiro: Funenseg, 1991, v.1 e 2. Superado os 25% da reserva de contingência, segundo a portaria revogada, o excedente seria destinado à reserva de ajustes do plano, porém tal portaria não explicitava de que forma poderia ser feito tais ajustes.

que, à primeira vista, pareceria uma solução a ser adota em caso de deficit: aumenta-se a alíquota para honrar os futuros compromissos assumidos.

Contudo, há que se verificar que tanto a jurisprudência do Tribunal de Justiça gaúcho, quanto a do Supremo Tribunal Federal já se manifestaram no sentido de que a contribuição previdenciária não pode ter caráter confiscatório, devendo se pautar em limites razoáveis para fixar a porcentagem da alíquota previdenciária devida. Neste sentido:

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição. Precedente: ADI 1.075-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (o Relator ficou vencido, no precedente mencionado, por entender que o exame do efeito confiscatório do tributo depende da apreciação individual de cada caso concreto). - A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela

mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade. (...) (ADI 2010 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002 PP-00051 EMENT VOL-02064-01 PP-00086)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11 E 12 DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS Nº 13.757 E 13.758, DE 18 DE JULHO DE 2011, QUE DISPÕEM, RESPECTIVAMENTE, SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MILITARES E CIVIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FIXAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA EM 14% PARA OS INTEGRANTES DO REGIME FINANCEIRO DE REPARTIÇÃO SIMPLES, COM DEDUÇÕES DIFERENCIADAS NA BASE DE CÁLCULO. APRECIÇÃO DO PEDIDO LIMINAR PELO COLEGIADO. ART. 213, CAPUT, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LIMINAR DEFERIDA, COM EFEITO EX TUNC. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DOS REFERIDOS DISPOSITIVOS LEGAIS. OFENSA AOS ARTS. 19 E 140, CAPUT, da Constituição Estadual C/C ARTS. 150, ii e iv, E 195, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

(...)

III - O caráter confiscatório do tributo há de ser avaliado em função do sistema, ou seja, deve ser levada em consideração toda a carga tributária incidente sobre o contribuinte. Além dos descontos efetuados na folha salarial (contribuição previdenciária e IR), anualmente, paga-se IPTU e IPVA, além dos repasses indiretos de ICMS, II, IPI, IOF, PIS, COFINS, CSL, CIDE, COSIP, ISS e outros tributos incidentes sobre produtos, mercadorias, bens e serviços.

IV – O aumento da exação tributária deve observar padrões de razoabilidade e ser estabelecido em bases moderadas, o que não ocorre no caso em apreço, já que não demonstrada a efetiva necessidade da elevação para o percentual de 14% para os servidores civis e militares integrantes do Regime Financeiro de Repartição Simples.

(Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045262581, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/11/2011).

A simplória explicação de que, havendo prejuízo no plano, cabe ao Estado arcar com este também deve ser analisada com precaução, eis que a legislação impõe duas grandes limitações quanto à capacidade contributória dos entes estatais: suas contribuições não podem exceder o dobro da do servidor e suas despesas líquidas com inativos não podem ultrapassar doze por cento de sua Receita Corrente Líquida.

Sendo assim, considerando que a existência de superávit ou déficit são próprios do regime previdenciário financiado pelo regime de capitalização - eis que há variados fatores externos, os quais não são passíveis de controle pelos administradores do sistema previdenciário - deve ser regulamentado, com urgência, os procedimentos a serem adotados em tais casos.

7 A QUAIS SERVIDORES SE APLICA O NOVO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

A redação original da Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, previa, em seu artigo 2º, que se aplicaria o regime financeiro de repartição simples aos servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que ingressaram no serviço público estadual até a entrega em vigor da referida lei.

Tal redação foi alterada pela Lei Complementar nº 14.016, de 21 de junho de 2012, que passou a prever que o novo regime de financiamento seria aplicado aos servidores que “permaneceram no serviço público sem interrupção em relação ao último cargo titulado, até a entrada em vigor desta Lei Complementar”.

Ou seja, onde se lia ingresso no “serviço público estadual”, agora se lê “serviço público”.

Esta nova redação se coaduna com a redação prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal, bem como no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.618/2012, a qual instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais.

Contudo, o conceito ingresso no “serviço público” traz dúvidas

sobre, de fato, a quem se aplica o novo regime de capitalização.

Segundo as disposições constitucionais em vigor, servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Trata-se de designação genérica e abrangente, introduzida pela Constituição Federal de 1988, uma vez que, até a promulgação da carta hoje em vigor, prevalecia a denominação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-se equiparados a eles os ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário.

A partir da Constituição de 1988, desaparece o conceito de funcionário público, passando-se adotar a designação ampla de servidores públicos, distinguindo-se, no gênero, uma espécie: os servidores públicos civis, que receberam tratamento nos artigos 39 a 41.

Já o art. 37, inciso I, da Carta Magna, faz referência a cargos, empregos e funções públicas, declarando-os acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

Sendo assim, pode-se conceituar cargo público como uma posição jurídica criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade, por determinação unilateral do Estado, e por inúmeras garantias em prol do ocupante, definição adotada por Marçal Justen Filho²⁵.

Desta forma, servidor público civil é unicamente o servidor da administração direta, de autarquia ou de fundação pública, ocupante de cargo público efetivo.

Tal conceito exclui da aplicação ao regime financeiro de capitalização os chamados empregados públicos - ou seja, aqueles contratados sob o regime da CLT -, bem como os servidores temporários, os detentores de cargo em confiança e de mandato eletivo, pois não titulam cargo efetivo.

De outra banda, parece ser claro que o regime de capitalização

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 580.

só será aplicado aos servidores públicos estaduais ingressantes após 15 de julho de 2011, que não detenham outro vínculo anterior não interrompido com as administrações municipais ou federal.

Dito de outra forma, caso o servidor ingresse no serviço público após 15 de julho de 2011, mas já tenha ocupado cargo público no serviço público da União ou dos Municípios, sem interrupção, lhe será aplicado o regime de repartição financeiro simples.

Esta parece ser a melhor interpretação a ser dada aos artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 13.758, com a redação dada pela Lei Complementar nº 14.016/2012.

Há, ainda, casos residuais que devem ser avaliados, tais como o de um servidor que tenha ingressado após a vigência da Lei Complementar nº 13.758 (que previa como parâmetro de diferenciação a data de ingresso no serviço público estadual) e antes da vigência da Lei Complementar nº 14.016 (que passa a prever como parâmetro para a adoção de um ou outro regime a data do ingresso no serviço público) e que tenha ocupado cargo público em outro Ente da federação, sem interrupção.

Este servidor, quando do ingresso no serviço público, passou a contribuir para o regime financeiro de capitalização, sendo que suas contribuições foram vertidas para o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV. Contudo, a partir de 21 de junho de 2012, vigência da Lei Complementar nº 14.016, suas contribuições devem passar a ser vertidas para o regime financeiro de repartição simples, bem como deve ser alterado o coeficiente de participação do Estado - eis que no regime simples o Estado contribui com o dobro da contribuição do servidor, tal como referido acima. Tal interpretação se deve ao fato de que as leis complementares estaduais não prevêm qualquer tipo de opção a ser realizada pelo servidor para qual regime gostaria de contribuir.

Considerando tais circunstâncias, questiona-se qual o destino das contribuições, tanto as patronais, quanto as do servidor, vertidas ao regime de capitalização durante o período de julho de 2011 (vigência da Lei Complementar nº 13.758) a junho de 2012 (edição da Lei Complementar nº 14.016)? Serão redirecionadas ao regime simples? Em caso positivo, haverá uma complementação por parte

do Estado, considerando a diferença de contribuição deste Ente para um e outro regime?

Tais matérias, novamente, deverão ser tratadas no Regulamento do Fundo Previdenciário – FUNDOPREV.

8 DA DESIGUALDADE DE CONTRIBUIÇÃO DO ENTE PÚBLICO AOS DIFERENTES REGIMES DE FINANCIAMENTO

O critério diferenciador para a adoção entre um ou outro regime é a data de ingresso do servidor no serviço público. Tal critério sofreu severas críticas por parte de Humberto Ávila, em parecer datado de 15 de agosto de 2011, no qual analisa a Lei Complementar nº 13.758 ainda em sua redação original.

Para Ávila, a segregação entre os servidores pelo momento do seu ingresso na carreira foi aceita pela Constituição Federal no caso da adoção do regime complementar de previdência, conforme redação dada ao art. 40 pela Emenda Constitucional nº 41/03.

Porém, como o Estado do Rio Grande do Sul não adotou o regime de previdência complementar, Ávila defende que a distinção criada pela Lei Complementar nº 13.758/11 não estaria amparada pelas alterações constitucionais previstas pela Emenda nº 41/03, de forma que não haveria autorização constitucional para a segregação pretendida.

Para ele, a Lei Complementar nº 13.758/11 criou, portanto, uma desigualdade entre os regimes financeiros e, conseqüentemente, entre os segurados. Isso porque o critério utilizado para determinar se o segurado faz parte de um ou outro regime (data de ingresso no funcionalismo público) não é adequado para a promoção da finalidade que justifica a instituição de contribuições (financiamento da seguridade social).

Tais considerações do referido jurista se referem à redação original da Lei Complementar em questão, a qual previa alíquotas e bases de cálculo diferentes a serem descontadas dos servidores, e que variavam conforme o regime ao qual o servidor estava vinculado. Sendo assim, há que se analisar se tal inconsistência subsiste com

a edição da Lei Complementar nº 14.016/2012, que alterou a Lei Complementar nº 13.758/11.

Nos termos da nova redação, todos os servidores contribuem da mesma forma, ou seja, através do desconto de 13,25% mensais (art. 10-A e 15 da referida lei). Tampouco há diferenças entre a base de cálculo adotada entre um e outro regime. Contudo, a contribuição mensal do Estado aos diferentes regimes varia. Conforme art. 14, para o regime financeiro de repartição simples o Estado contribui com 26,50%, correspondente ao dobro daquela descontada do servidor, enquanto que para o FUNDOPREV a contribuição estatal será de 13,25%, nos termos do art. 16 da referida lei. Ou seja, no primeiro caso, o Estado contribui com $\frac{2}{3}$ do custo previdenciário, já no segundo, com $\frac{1}{2}$.

Antes de se adentrar na análise de tal questão e verificar se há (ou não) uma afronta ao princípio da isonomia, deve-se ressaltar que a previsão legislativa gaúcha não se confunde com a adotada pela União na Lei n. 12.618/2012, que criou os chamados FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, os quais prevêm contribuições diferenciadas a cargo da União²⁶. Neste regime previdenciário, a adesão ao regime previdenciário complementar é facultativo, o que não é possível aos servidores do Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, no caso da adoção do regime complementar pela União, operou-se uma mudança no resultado final – ou seja, na aposentadoria do servidor – a qual refletiu nas contribuições mensais pagas pelo Ente Público envolvido e seus servidores. Já a mudança legislativa gaúcha não operou mudanças no resultado das contribuições – ou seja, não ocorreram alterações no valor ou na forma de

²⁶ Art. 16. As contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da base de contribuição que exceder o limite máximo a que se refere o art. 3º desta Lei, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. (...)

§ 3º A alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, e não poderá exceder o percentual de 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento).

§ 4º Além da contribuição normal, o participante poderá contribuir facultativamente, sem contrapartida do patrocinador, na forma do regulamento do plano.

cálculo da futura aposentadoria do servidor. Modificou-se apenas na forma de financiamento de tal benefício.

Dito de outra forma, os servidores que ingressaram no serviço público gaúcho após a Emenda Constitucional nº 41/03 terão exatamente a mesma aposentadoria que os servidores que atualmente ingressam no serviço público estadual - ou seja, a aposentadoria com base na média das contribuições, sejam elas vertidas para o regime próprio de repartição simples ou de repartição capitalizada.

Assim, se a finalidade da contribuição é a mesma, qual a justificativa utilizada para diferenciar que em um regime o Estado contribua com o dobro daquela descontada do servidor, e em outro a contribuição seja equivalente àquela descontada do servidor?

Em uma primeira análise, seria possível afirmar que há uma afronta ao princípio da isonomia, eis que o legislador está promovendo uma distinção entre os beneficiários, tal como já afirmou o STF em casos pretéritos²⁷, impressão que não se mantém após uma análise mais detida da questão.

Inicialmente, afirma-se o Estado agiu nos termos permitidos pela Lei n. 9.717/1998, a qual, em seu art. 2º, prevê que “A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição”.

Ainda que o agir do Estado não tivesse embasamento legal, constata-se que, em termos práticos, tal discussão se torna inócua ou possui pouca relevância, eis que o Estado continua agindo como

²⁷ “o sistema público de previdência social é baseado no princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CF), contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre o custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação ao princípio constitucional da isonomia” (RE 422.268 AgR / SP, Rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ de 24.06.2005).

garantidor do pagamento dos futuros benefícios, desde que respeitados os limites legais – ou seja, de que suas contribuições não podem exceder o dobro da do servidor e suas despesas líquidas com inativos não podem ultrapassar doze por cento de sua Receita Corrente Líquida. Sendo assim, acaso constatado que, com o montante oriundo das contribuições dos segurados/servidores e do Ente Público, aliada a outras contribuições previstas no regulamento a ser editado e do resultado das aplicações efetuadas, não será possível arcar com os benefícios garantidos ao servidor por disposição legal, o Estado deverá arcar com tal prejuízo.

Ademais, tais alterações na previdência social do regime próprio foram adotadas para resguardar os interesses dos próprios servidores, mantendo sua aposentadoria nos termos previstos pelo art. 40, § 1º, da CF - ou seja, pela integralidade ou pela média das remunerações percebidas, sem a adoção do regime previdenciário complementar – RPC, o qual acabaria por limitar a aposentadoria e pensões ao teto do regime geral de previdência²⁸ - bem como para estancar o crescente déficit previdenciário – segundo dados atuarias constantes do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial do Estado do Rio Grande do Sul (ano de 2012) há um déficit atuarial estimado de R\$ 211.382.295.869,25 na previdência gaúcha²⁹.

Ressalta-se que a complexidade de compartilhamento do Custo Previdenciário do Regime Próprio entre servidores e poder público reside, exatamente, em como financiar, dentro das regras dos atuais normativos, as parcelas que compõem e que são relativas aos dois grupos de segurados existentes na data da sua adequação aos princípios da capitalização. A dificuldade para implementação de o regime próprio ser financiado pelo regime de capitalização reside, basicamente, em como financiar o serviço passado e os atuais benefícios dos inativos e pensionistas.

Neste ponto, no Estado do Rio Grande do Sul, como visto,

²⁸ Neste sentido, vide entrevista concedida pelo governador Tarso Genro, disponível em <http://www.ipe.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=81&id=660>. Acesso em 03.mai.2013.

²⁹ Disponível em http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_mostra.asp?tipo=2&codigo=25855&hddCNPJEnte=87934675000196&AnoProjetoLDO=2012. Acesso em 24.mai.2013.

o Ente Público arcará com todo o “serviço passado”, ou seja, com os resíduos decorrentes do regime simples. Assim, a existência do passivo em apenas um dos planos – no regime simples - acarreta a necessidade de diferentes contribuições estatais. Ainda, ressalta-se que, cabendo ao Estado arcar com passado, sem se desonerar dos benefícios em manutenção e com os futuros benefícios, aliado ao respeito às limitações legais decorrentes do teto de gastos com pessoal, foi imprescindível a adoção de tal parcela diferenciada, justificando, assim, que o Estado contribua com 2/3 para um regime e 1/2 para o outro.

9 CONCLUSÕES

Embora a segmentação de grupos de servidores e a diferença de contribuições devidas pelo Estado a um e outro segmento possa não ser considerada a solução ideal para a difícil resolução do déficit previdenciário, entendeu-se que é a solução possível de ser adotada para se enfrentar este passivo e evitar a quebra do sistema previdenciário gaúcho, o qual é responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários a 136.727 inativos e 37.245 pensionistas, bem como deve garantir os futuros benefícios de 129.727 servidores ativos, conforme Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - 2012.

Ademais, como visto, o passivo não recairá sobre os servidores, sejam eles ingressantes antes ou após a mudança legislativa, mas sim sobre os cofres estatais, eis que foi este que assumiu o “serviço passado” – ou seja, o resíduo decorrente do não ingresso de servidores no regime financeiro simples ou de caixa e a manutenção dos benefícios para os servidores que atualmente contribuem para aquele regime de financiamento.

Contudo, faz-se necessário e urgente que se proceda com a regulamentação infralegal do regime de previdência gaúcho, tal como previsto no artigo 21 da Lei Complementar nº 13.758/2011, com a conclusão dos trabalhos do grupo de trabalho denominado “GT-Previdência”, instituído pelo Decreto n. 48.371, de 16 de setembro de 2011, mormente das contribuições destinadas a custear o regime de financiamento de capitalização.

Tal necessidade decorre, especialmente, das exigências técnicas deste tipo de financiamento (aplicações e investimentos dos fundos precisam ser definidos por lei, para protegê-los e dar segurança e rentabilidade); da necessária determinação dos procedimentos a serem adotados em caso de superávit ou déficit, considerando as dificuldades previstas na legislação para majoração ou redução das alíquotas; e, finalmente, a situação recorrente de escassez de recursos públicos e, conseqüentemente, a dificuldade de os administradores públicos manterem grandes reservas financeiras capitalizadas restritas em sua destinação ao futuro previdenciário de seus servidores, com o desatendimento de outras necessidades sociais³⁰.

Sendo assim, devem ser criados mecanismos de controle de evasão de recursos dos fundos, bem como sejam inadmitidas as migrações de um fundo para outro, garantido, desta forma, controle e transparência no gerenciamento de tais recursos.

10 REFERÊNCIAS

AMARO, Meiriane Nunes. Terceira reforma da previdência: até quando esperar?. **Disponível em** <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudios1.html>. Acesso em 10.mai.2013.

ÁVILA, Humberto. **Parecer sobre a Lei Complementar nº 13.758/2011**. Porto Alegre, 2011.

BALERA, Wagner (coord.) **Comentários à Lei de Previdência Privada**. LC 109/2001. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. Noções preliminares de direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

_____. Sistema de seguridade social. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da

³⁰ Neste sentido, Luiz Gushiken, para quem essa decisão poderá apresentar maior dificuldade nos casos em que o esforço de pré-financiamento das aposentadorias dos seus servidores estiver compelindo o ente federado a captar recursos no mercado a taxas superiores às possíveis de serem obtidas na capitalização previdenciária. Op. cit. p. 24.

reforma da previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios). *In*: TAVARES, Marcelo Leonardo (org.). **A reforma da previdência. Temas polêmicos e aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DEL BIANCO, Dânae. **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Previdência social do servidor público estadual. **Revista trimestral de direito público**, São Paulo, v. 26, p. 168-185, 1999.

FILHO, Vicente Greco Filho. Parecer sobre a Lei Paulista n. 943, de 23 de junho de 2003. Contribuição de inativos. Disponível em http://www.adusp.org.br/files/Juridico/pareceres/LC_943_03.pdf. Acesso em 07.mai.2013.

GUSHIKEN, Luiz [et all]. Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica/ Luiz Gushiken; colaboradores desta edição: Augusto Tadeu Ferrari, Wanderley José de Freitas, José Valdir Gomes, Raul Miguel de Oliveira. – Brasília: MPAS, 2002. **Coleção Previdência Social, Série Estudos**; v. 17.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 580.

KAY, Stephen J. **Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul**. *In*: COELHO, Vera Schattan P. A reforma da previdência na América Latina. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 107-130.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**, São Paulo: LTr, 1995.

_____. Reforma da previdência dos servidores. Comentários à EC n. 41/03. São Paulo:LTr, 2004.

_____. A seguridade social na Constituição Federal. São Paulo: LTr, 2001.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Previdência dos servidores públicos: regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos** (Atualização conforme a Lei Federal n. 12.618/2012

e Lei Paulista n. 14.653/2011). Leme: J. H. Mizuno, 2013.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma da Previdência e Crise na Argentina, disponível em http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-783.pdf. Acesso em 14.mai.2013.

PÓVOAS, Manuel Soares. Previdência privada. Planos empresariais. Rio de Janeiro: Funenseg, 1991, v.1 e 2