

O DÉFICIT DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA EC 103/2019

Servants Welfare Policy deficit on Constitutional Amendment 103/2019

Caio Gentil Ribeiro¹

Leonardo Silveira Antoun Netto²

SUMÁRIO 1. Introdução; 2. A inclusão do conceito de “déficit atuarial” na Constituição; 2.1. Controvérsias sobre o déficit atuarial no Regime Geral de Previdência Social e distinções em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social; 2.2. Regras constitucionais sobre a apuração do déficit atuarial dos RPPSs; 3. O problema do déficit atuarial em regimes de repartição simples; 3.1. Origens do conceito de déficit na EC 103/19: o regime de capitalização na PEC 6/19; 3.2. O histórico das fontes de custeio dos regimes próprios de Previdência Social; 4. O papel da lei complementar prevista no art. 40, § 22 da Constituição; 5. Conclusão.

RESUMO O artigo trata da inclusão do conceito de “déficit atuarial” na Constituição Federal pela EC 103/19. Inicialmente, apresenta o significado de “déficit atuarial” nos regimes próprios de previdência social e afirma que se trata de significado menos controverso do que o que esse conceito teria no Regime Geral de Previdência Social. Trata, então, das consequências que o déficit atuarial em RPPSs tem a partir da EC 103/19. Para mostrar os problemas que essas consequências trazem, apresenta o histórico legislativo da PEC 6/19 e o histórico das fontes de custeio dos RPPSs. Por fim, sugere meios para que a futura lei complementar a ser editada com fundamento no art. 40, § 22, da Constituição enfrente tais problemas.

Palavras-chave: Previdenciário. Custeio. Déficit. Regime Próprio de Previdência Social.

1 Procurador do estado de São Paulo. Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo.

2 Procurador do estado de São Paulo. Mestrando na linha de Direito Público da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT The article deals with the inclusion of the concept of “actuarial *deficit*” on the Constitution by Constitutional Amendment nº 103/19 (EC 103/19). It first presents the meaning of “actuarial *deficit*” on Servants Welfare Policy – “regimes próprios de previdência social” (RPPS) – and states that meaning is less contentious than the one the same concept would hold regarding the General Welfare Policy – “Regime Geral de Previdência Social” (RGPS). Then the consequences actuarial *deficit* has on EC 103/19 are presented. To show the problems these consequences bring, the article presents the legislative record of PEC 06/19 and the history of funding in the RPPSs. Finally, the article suggests ways to face those problems by the law to be published based on art. 40, § 22, of the Constitution.

Keywords: Social security. Funding. Deficit. Servants Welfare Policy.

1. INTRODUÇÃO

É um princípio da Seguridade Social em geral a necessidade de prévia fonte de custeio para instituição de benefícios ou serviços (art. 195, § 5º, CF). A Reforma da Previdência teve como principal objetivo tornar sustentáveis os regimes próprios de previdência social, permitindo que o montante de recursos arrecadados fosse suficiente para o pagamento dos benefícios previdenciários. Isto é, visou a tornar as fontes de custeio suficientes para fazer frente aos gastos previdenciários.

Assim, se de um lado a reforma modificou esses gastos nos RPPS (estabelecendo critérios mais rígidos para a aquisição de direito aos benefícios, bem como fórmulas de cálculo que viabilizam o pagamento de benefícios de menor valor aos segurados, por exemplo), de outro também alterou suas fontes de custeio.

As novidades são, basicamente, três: alíquotas progressivas de contribuição previdenciária (art. 149, § 1º, CF), alargamento da base de cálculo da contribuição previdenciária dos inativos (art. 149, § 1º-A, CF) e contribuições extraordinárias (art. 149, § 1º-B, CF); as duas primeiras também previstas na reforma da previdência paulista (arts. 8º e 9º da Lei Complementar estadual nº 1.012/07, na redação dada pelos arts. 30 e 31 da Lei Complementar estadual nº 1.354/20). Todas elas procuram lidar com um problema que, mais do que constar dos debates e da exposição de motivos da Reforma, passou a ter previsão constitucional expressa: o problema do *déficit previdenciário*.

Neste artigo, trataremos, especificamente, de como compreender o conceito de déficit, assim como dos problemas advindos da opção feita pela EC 103/2019 de atribuir certas consequências à constatação da existência de déficit previdenciário nos regimes próprios de Previdência Social.

2. A INCLUSÃO DO CONCEITO DE “DÉFICIT ATUARIAL” NA CONSTITUIÇÃO

A configuração de *déficit atuarial* é, agora, requisito constitucional para duas novas medidas de aumento de arrecadação tributária: o aumento da base de cálculo da contribuição dos inativos (art. 149, § 1º-A, CF) e a instituição de contribuição extraordinária (art. 149, § 1º-B, CF), devendo essa última ser acompanhada, ainda, de “outras medidas para equacionamento do déficit” (art. 149, § 1º-C, CF).

A EC 103/2019 também prevê que os RPPSs estaduais, municipais e do DF apenas podem ter alíquotas inferiores à do RPPS da União³ se demonstrada a inexistência de “déficit atuarial a ser equacionado” (art. 9º, § 4º, EC 103/2019⁴), ressalvando que não é considerada como “ausência de déficit” a implementação de segregação de massas ou a “previsão em lei de plano de equacionamento de déficit” (art. 9º, § 5º, EC 103/2019).

Por fim, prevê que entre os aspectos a serem disciplinados pela lei complementar federal que veiculará as normas gerais dos RPPSs estão disposições sobre “mecanismos de equacionamento do déficit atuarial” (art. 40, § 22, VI).

Antes da Reforma, a palavra “déficit” aparecia na Constituição apenas em dispositivo referente a orçamento público, que nada tem a ver com matéria previdenciária (art. 167, VIII). Agora, trata-se de situação cuja configuração tem todas essas consequências.

Essa novidade gerará uma série de discussões, sobretudo a respeito de qual seria a alocação justa (e constitucional) dos custos desse déficit. Entretanto, deve-se desde já ressaltar que a questão da própria definição

3 Antes, a regra legal era pela obrigatoriedade, sem ressalvas, de que as alíquotas dos demais RPPSs fossem iguais ou inferiores às do RPPS da União (art. 3º, Lei nº 9.717/98).

4 § 4º - Os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de Previdência Social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

do déficit é muito menos controversa nos regimes próprios de Previdência Social do que no RGPS.

2.1. Controvérsias sobre o déficit atuarial no Regime Geral de Previdência Social e distinções em relação aos regimes próprios de Previdência Social

No Regime Geral de Previdência Social, há uma enorme discussão sobre em que consiste o *déficit previdenciário*. Não há previsão constitucional de nenhuma consequência advinda da configuração dessa situação de déficit, mas ela é constantemente invocada para justificar mudanças nas regras da previdência, visando a aumentar as receitas previdenciárias e tornar mais rigorosos os requisitos para a concessão dos benefícios. A própria EC 103/2019 foi fundamentada politicamente com esse tipo de argumento.

Déficit é o resultado negativo de uma subtração⁵ (“*receitas previdenciárias – despesas previdenciárias*”) e *déficit atuarial* é o resultado negativo, para um período contábil, da subtração “*bens e direitos (ativos) – obrigações (passivos)*”.⁶ Diante dessas definições simples, poderíamos esperar que não existisse divergência sobre a existência ou não de déficit em um dado sistema previdenciário. Entretanto, mesmo sendo apresentado na maior parte da imprensa profissional⁷ e pelo próprio INSS⁸ como uma realidade, a existência de déficit no RGPS é disputada,

5 Conforme o dicionário Michaelis, trata-se de termo contábil que significa “excesso da despesa em relação à receita, em um orçamento; saldo negativo entre a receita e a despesa, em um orçamento”.

6 Dicionário de Termos e Conceitos mais usados no Regime de Previdência Complementar, disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_111006-094552-172.pdf>, p. 20.

7 Cf., por exemplo, **Déficit da Previdência vai aumentar mesmo com a aprovação da reforma**, *Correio Braziliense*, disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/09/28/internas_economia,791769/deficit-da-previdencia-vai-aumentar-mesmo-com-a-aprovacao-da-reforma.shtml>. **Entenda por que a Previdência brasileira tem déficit**, O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/entenda-por-que-previdencia-brasileira-tem-deficit-23570841>>, acesso em: 10 ago. 2020. **Governo prevê alta no déficit da Previdência para R\$ 244 bilhões em 2020**, *Folha de S.Paulo*, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/governo-preve-alta-no-deficit-da-previdencia-para-r-244-bilhoes-em-2020.shtml>>, acesso em: 10 ago. 2020.

8 **Regime Geral de Previdência Social teve déficit de R\$ 15,1 bilhões em fevereiro**, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/previdencia/regime-geral/rgps-deficit-em-fevereiro-e-de-r-151-bilhoes>>, acesso em: 10 ago. 2020.

havendo argumentos de que ele, na verdade, não existe⁹. O que explica essa controvérsia é uma divergência sobre o que deve contar como *receitas previdenciárias*.

A controvérsia gira em torno, basicamente, dos seguintes pontos: (i) devem ser consideradas como receitas previdenciárias apenas as receitas efetivamente arrecadadas ou também aquelas que não foram arrecadadas em razão de isenções e de sonegação fiscal?, (ii) as receitas de contribuições sociais que foram objeto de Desvinculação de Receitas da União (DRU) não são mais consideradas receitas previdenciárias?¹⁰ e (iii) as receitas das contribuições sociais para a Seguridade Social em geral que não são especificamente previdenciárias¹¹, também devem contar (parcialmente?) como receitas previdenciárias?

Todas essas são questões que não se aplicam aos regimes próprios de Previdência Social, pois: (i) as receitas arrecadadas pelos regimes próprios consistem basicamente em contribuições previdenciárias, não havendo quanto a elas isenções fiscais nem possibilidade de sonegação, já que são cobradas em folha, (ii) não há autorização para desvinculação de receita de contribuição previdenciária nos RPPS e (iii) só existe uma espécie de contribuição social dirigida aos RPPS e ela é a contribuição previdenciária.

9 Há tese de doutorado nesse sentido (GENTIL, Denise Lobato. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.), e essa é também a tese da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, com amplo apoio de centrais sindicais (**Déficit da Previdência, rombo nas contas e outras histórias pra boi dormir**, Central Única de Trabalhadores, disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/deficit-da-previdencia-rombo-nas-contas-e-outras-historias-pra-boi-dormir-3882>>, acesso em: 10 ago. 2020.)

10 Com a EC 103/2019 essa questão não existe mais sequer para o RGPS, pois passou a ser previsto expressamente que a DRU “não se aplica às receitas das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social” (art. 76, § 4º, ADCT).

11 Isto é, as contribuições sobre receita ou faturamento (PIS/COFINS, art. 195, I, b), sobre lucro (CSLL, art. 195, I, c), sobre concurso de prognósticos (art. 195, III) e sobre importação (art. 195, IV). Quanto a essas receitas, a previsão constitucional é apenas de que elas são destinadas à Seguridade Social, sem nenhuma especificação sobre quanto delas deve ser destinado especificamente à Saúde, Previdência e Assistência Social, diferentemente do que ocorre quanto às contribuições previdenciárias do empregador (art. 195, I, a) e dos segurados (art. 195, II), para as quais há vedação constitucional expressa de destinação a qualquer despesa diversa de benefícios do RGPS (art. 167, XI) (cf. CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de, *Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos*, p. 181–182.).

No caso dos regimes próprios de Previdência Social podemos, portanto, com menos controvérsia, definir o déficit de que agora trata diretamente a Constituição. Seguindo uma definição de dicionário, déficit é o resultado negativo da operação de subtrair das receitas previdenciárias (contribuições, apenas) as despesas previdenciárias (benefícios previdenciários e eventuais custos administrativos). A Constituição não fala apenas em déficit, mas em *deficit atuarial*, o que significa, como vimos, delimitar um período contábil e incluir no cálculo também receitas e despesas futuras, o que, ainda assim, não gera tanta controvérsia como as que existem em relação ao RGPS.

Mesmo assim, há problemas importantes a serem enfrentados, advindos das consequências que a EC 103/2019 dá ao déficit previdenciário, de permitir a majoração ou criação de tributos. Vejamos, primeiramente, qual pode ser a justificativa para a atribuição de tais consequências.

2.2. Regras constitucionais sobre a apuração do déficit atuarial dos RPPSs

O déficit atuarial é pressuposto para instituição de novas contribuições (art. 149, § 1º-B, CF) ou aumento de contribuições já existentes (art. 149, § 1º-A, CF). Considerando que as contribuições previdenciárias têm como característica a referibilidade¹², segundo a qual devem ser destinadas necessariamente ao respectivo regime previdenciário, o déficit nessas situações pode ser compreendido como uma incapacidade das receitas previdenciárias de fazer frente às despesas previdenciárias.

Parece coerente com isso que, *contrario sensu*, permita-se que, inexistente déficit, seja diminuído o valor mínimo para contribuições previdenciárias (art. 9º, § 4º, EC 103/2019). Afinal, se a ideia, em um sistema

12 A referibilidade significa que os recursos arrecadados com o tributo têm como destino específico alguma atividade estatal em benefício dos contribuintes daquele tributo. Dividindo-se as contribuições em “contribuições especiais” e “contribuições sociais”, Luís Eduardo Schoueri explica que às primeiras se aplica a referibilidade, enquanto dentro das contribuições sociais apenas têm essa característica as cobradas por estados, DF e municípios para o financiamento de seus respectivos regimes próprios (SCHOUERI, Luís Eduardo, *Direito Tributário*, p. 203.) Como ele aponta, “*se é possível, no todo da sociedade, identificar um grupo ao qual é voltada uma atuação estatal, é aceitável que tal atuação seja suportada por aquele grupo, no lugar de toda a sociedade*” (*Ibid.*, p. 215.).

de repartição simples como o RPPS, é que as contribuições previdenciárias devem custear as despesas previdenciárias, então a própria referibilidade das contribuições poderia estar comprometida por um superávit do sistema, com destinação de recursos arrecadados a título de contribuição previdenciária para outro tipo de despesa.

Também parece coerente a previsão de que a mera segregação de massas não coloca fim ao déficit (art. 9º, § 5º), sob pena de se permitir que parte do passivo do sistema fosse artificialmente transferido a um novo regime.

Já é um pouco mais difícil, por outro lado, justificar que seja constitucionalmente proibido que “plano de equacionamento de déficit” conte como ausência de déficit (art. 9º, § 5º, EC). Afinal, trata-se aqui de *déficit atuarial*¹³, que, por definição, lida com previsões de receitas e despesas futuras. Se há um plano de equacionamento do déficit tecnicamente bem construído, isso não seria o equivalente a colocar fim ao déficit atuarial? Melhor entender, então, que o constituinte derivado pretendeu aqui evitar que meros “planos” (sem efetiva majoração de contribuições e/ou diminuição de benefícios) pudessem servir como burla às novas regras constitucionais.

De qualquer modo, temos previsões de majoração ou criação de contribuições nos regimes próprios com o objetivo de fazer frente à existência de déficits nesses sistemas. Em observância à referibilidade característica das contribuições, a ideia parece ser que os próprios beneficiários do regime próprio devem arcar com os custos desse regime, que não podem recair indistintamente sobre os recursos do tesouro, arrecadados por meio de impostos.

3. O PROBLEMA DO DÉFICIT ATUARIAL EM REGIMES DE REPARTIÇÃO SIMPLES

Ocorre que quando tratamos dos regimes próprios de Previdência Social estamos tratando de regime previdenciário que, assim como o RGPS,

13 É verdade que o art. 9º, § 5º, usa apenas o termo déficit, mas como todos os outros dispositivos tratam das consequências do *déficit atuarial*, entender que este art. 9º, § 5º, trata de conceito diverso seria tirar-lhe qualquer utilidade, pois estaria fornecendo uma definição sem nenhuma consequência jurídica.

são de *repartição simples*. A *repartição simples* é sistema de custeio de regime previdenciário que se opõe principalmente à *capitalização*. Na capitalização são constituídas reservas durante a atividade do beneficiário, que serão depois utilizadas exclusivamente no pagamento de seu benefício; é o sistema adotado na Previdência Complementar. Na repartição simples, os benefícios dos inativos são pagos com os recursos dos servidores ainda em atividade¹⁴ e do erário,¹⁵ ou seja, não são formados fundos segregados para o pagamento de cada benefício a partir das contribuições de cada futuro beneficiário. As receitas atuais decorrentes das contribuições de um grupo de pessoas pagam as despesas atuais, de outro grupo de pessoas.

O problema que se coloca, então, é se faz sentido imputar aos atuais contribuintes do sistema o ônus de arcar com insuficiências financeiras decorrentes dos pagamentos de benefícios aos atuais inativos. A questão fica ainda mais complicada quando se considera o histórico das sucessivas reformas legais e constitucionais dos RPPSs brasileiros. Em razão dessas reformas, muitos dos atuais inativos recolheram contribuições calculadas sobre toda sua remuneração, enquanto alguns dos atuais ativos contribuem apenas até o teto do RGPS. Por outro lado, há inativos atuais que sequer contribuíram.

3.1. Origens do conceito de déficit na EC 103/19: o regime de capitalização na PEC 6/19

A dificuldade em fazer essa articulação entre as causas do déficit e as consequências que a EC 103/19 lhe deu é pelo menos parcialmente decorrente do histórico de tramitação da PEC 06/19 que deu origem a ela.

A Proposta de Emenda Constitucional inicialmente encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional tinha como um de seus pilares a adoção de um regime de capitalização para os regimes próprios de previdência social. Isto é, a ideia era adotar regime no qual

14 Aqui, vigora a chamada “solidariedade intergeracional”, em que os servidores ativos contribuem para o pagamento de benefícios previdenciários aos servidores inativos e pensionistas, esperando que, no futuro, seus benefícios sejam sustentados pelas contribuições vertidas pelos servidores ativos.

15 DAL BIANCO, Dânae, *Previdência dos servidores públicos*, 2ª edição. São Paulo: LTR, 2013, p. 30–31.

os próprios contribuintes seriam os únicos responsáveis pela criação de reservas para seus benefícios, de modo que eles seriam também os responsáveis por suas eventuais insuficiências.

No regime de capitalização é muito mais simples o cálculo do déficit e, principalmente, é muito menos problemático atribuir-lhe como consequência a necessidade de novos aportes financeiros por parte de seus beneficiários. Se está individualizado o montante que pagará os benefícios de cada segurado, então é muito mais simples dizer que aquele montante destinado àquele segurado é insuficiente. Nesse sentido, o Regime de Previdência Complementar de que trata o art. 202 da Constituição Federal recebeu regulamentação que prevê a criação de contribuições extraordinárias para fazer frente a déficits (art. 19, II, LC 109/01).

A PEC 6/19 foi, entretanto, modificada durante sua tramitação no Congresso Nacional, mantendo-se o regime de repartição simples para os RPPSs, ao mesmo tempo em que se mantiveram também os dispositivos referentes ao déficit atuarial que tratamos neste artigo. Surgiu, assim, situação peculiar de se ter, de um lado, a manutenção do regime de repartição simples e, de outro, a constitucionalização da noção de déficit atuarial, acompanhada das ferramentas pensadas para seu equacionamento em um sistema de capitalização.

3.2. O histórico das fontes de custeio dos regimes próprios de Previdência Social

De qualquer modo, se essa foi a redação aprovada, temos que lidar com os problemas que ela coloca mais concretamente. Como adiantado, um desses problemas é o que surge do histórico conturbado referente ao custeio dos regimes próprios, que teve diversas alterações nas últimas décadas. Há, principalmente, duas grandes mudanças trazidas pela EC 20/98 que devem ser analisadas.

Em primeiro lugar, a EC 20/98 estabeleceu a contributividade como regra nos RPPSs¹⁶. Até então, grande parte desses regimes eram de na-

16 Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter **contributivo**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98.)

tureza mais administrativa do que propriamente previdenciária¹⁷, inexistindo necessidade de contribuições para que os servidores fossem segurados e, posteriormente, beneficiários do sistema. Isso quer dizer que muitos dos atuais aposentados por esses regimes não lhes verteram contribuições durante parte ou durante a totalidade de seus períodos de atividade. No estado de São Paulo, por exemplo, o sistema passou a ser contributivo apenas em 2003, com a Lei Complementar estadual nº 943/03.

Em segundo lugar, a EC 20/98 previu a possibilidade de limitação da base de cálculo das contribuições previdenciárias nos RPPSs ao teto do RGPS, condicionada à instituição de Regimes de Previdência Complementar, de adesão facultativa pelos servidores (art. 40, § 14¹⁸). No estado de São Paulo, isso foi feito pela Lei nº 14.653/11. Com isso, as contribuições dos novos servidores passaram a incidir não sobre a totalidade de seus salários, mas limitadas ao teto do RGPS.

Que diferença essas duas mudanças no custeio dos regimes próprios colocam para o enfrentamento da questão do déficit previdenciário?

Em primeiro lugar, temos um grupo de servidores que, embora possa alegar que a “regra do jogo” em pelo menos parte de seu período de atividade era a não contributividade, certamente não pode alegar que suas contribuições anteriores ao sistema já teriam sido suficientes ao pagamento de seus benefícios. Há, nesse caso, o *custo de transição* de (i) um regime de previdência que não recolhia contribuições de servidores para fins de aposentadoria para (ii) um regime de previdência que pretende ser contributivo e independente de aportes financeiros estatais.

17 Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela observam que “até a entrada em vigor da Emenda nº 20/98, a aposentadoria dos servidores públicos não tinha características próprias de regime previdenciário e se confundia com o próprio regime funcional dos mesmos. A sustentabilidade e o equilíbrio do sistema não eram objeto de preocupação.” LEAL, B.B.; PORTELA, F.M., *Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário*, p. 153–154.

18 § 14 - A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98.)

Em segundo lugar, temos, especialmente no médio prazo, uma situação em que diversos servidores que contribuíram para o sistema receberão benefícios superiores ao teto do RGPS, enquanto nenhum servidor da ativa contribuirá sobre base de cálculo superior a esse teto. Há, nesse caso, um *custo de transição* de (i) um regime de previdência que recolhe contribuições sobre toda a remuneração de seus servidores e paga benefícios em valores limitados apenas pelo teto constitucional (art. 37, XI, da CF) para (ii) um regime de previdência que recolhe contribuições e paga benefícios limitando-se ao teto do RGPS.

A questão que deve ocupar os tribunais ao julgarem a constitucionalidade da EC 103/19 é definir a quem cabe arcar com esses custos de transição.

4. O PAPEL DA LEI COMPLEMENTAR PREVISTA NO ART. 40, § 22, DA CONSTITUIÇÃO

Como visto, o art. 40, § 22, incluído pela EC 103/2019, prevê que uma lei complementar federal deverá dispor sobre “mecanismos de equacionamento do déficit atuarial”. Essa lei poderá definir o que é déficit atuarial de diferentes maneiras. É possível que ela o entenda como diferença entre ativos e passivos previdenciários, mas também é possível que ela o defina, um tanto *estipulativamente*, de outras formas que procurem responder a questões como as levantadas acima.

Outra forma de responder a essas questões, talvez a mais adequada aos novos dispositivos constitucionais, seria adotar a definição mais simples de déficit como diferença entre ativos e passivos previdenciários, mas, no delineamento dos mecanismos de equacionar esse déficit, prever meios que levem em consideração as contribuições que foram vertidas por diferentes grupos de servidores.

É interessante notar que esse tipo de consideração estava previsto inicialmente no texto da PEC 6/2019, que deu origem à EC 103. O art. 149, § 1º-C, que trata da contribuição extraordinária, tinha proposta de redação segundo a qual essa contribuição poderia ter alíquotas diferenciadas em razão do histórico contributivo, da regra de cálculo de benefício e do valor do benefício ou da remuneração recebidos:

Art. 149

[...]

§ 1º-C - A contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas observará os seguintes critérios:

- I – dependerá da comprovação da existência de déficit atuarial e será estabelecida exclusivamente para promover seu equacionamento, por prazo determinado, e em conjunto com outras medidas para equacionamento do déficit, observado o disposto no inciso III do § 1º do art. 40; e
- II – poderá ter alíquotas diferenciadas com base nos seguintes critérios, sem prejuízo de outros que venham a ser definidos pela lei complementar de que trata o § 1º do art. 40:

- a) a condição de servidor público ativo, aposentado ou pensionista;
- b) o histórico contributivo ao regime próprio de previdência social;
- c) a regra de cálculo do benefício de aposentadoria ou de pensão implementado; e
- d) o valor da base de contribuição ou do benefício recebido.

O § 1º-C do art. 149 não foi aprovado com esse texto. Entretanto, nada impede que a Lei Complementar federal de que trata o art. 40, § 22, da Constituição contemple critérios desse tipo. Se for assim, podem ser superados muitos dos argumentos apontados acima e as alegações de inconstitucionalidade da EC 103/2019 por violação a cláusula pétrea podem se revelar exageradas, diante de sua adequada regulamentação legal.

5. CONCLUSÃO

A constitucionalização de um conceito que gera tanto debate político como é o conceito de *déficit atuarial* pode gerar algumas perplexidades. Neste breve artigo quisemos, inicialmente, destacar como muitos dos debates que se dão em torno desse conceito simplesmente não são pertinentes quando o que está em questão é a apuração de déficit atuarial de *regime próprio* de Previdência Social.

Isso não faz, contudo, com que os novos dispositivos constitucionais que usam esse conceito sejam de simples interpretação e regula-

mentação. Reminiscência de uma reforma que pretendia transformar os regimes próprios de previdência em regimes de capitalização, a atribuição desses efeitos ao déficit atuarial é de difícil compatibilização com um sistema de repartição simples. Os recursos vertidos aos RPPSs pelos atuais contribuintes são utilizados para o pagamento de benefícios de inativos que contribuíram (se contribuíram) há décadas. Isso torna difícil justificar que a falta de recursos para pagar benefício hoje seja imputada aos contribuintes que apenas receberão seus benefícios daqui a décadas.

Isto é, embora o conceito de *deficit atuarial* seja nos RPPSs muito mais fácil de definir do que no RGPS, não é fácil justificar as consequências que a EC 103/19 lhe atribuiu. Neste breve artigo, não pretendemos dar uma solução a esse problema, mas apontamos que um caminho pode estar em uma regulamentação cuidadosa dos novos dispositivos constitucionais pela lei complementar a ser editada com fundamento no art. 40, § 22, da Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos**. Curitiba: Juruá, 2012.

DAL BIANCO, Dânae. **Previdência dos servidores públicos**. 2ª edição. São Paulo: LTR, 2013.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

LEAL, B.B.; PORTELA, F.M. **Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

Déficit da Previdência, rombo nas contas e outras histórias pra boi dormir. Central Única de Trabalhadores. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/deficit-da-previdencia-rombo-nas-contas-e-outras-historias-pra-boi-dormir-3882>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Déficit da Previdência vai aumentar mesmo com a aprovação da reforma. Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/09/28/internas_economia,791769/deficit-da-previdencia-vai-aumentar-mesmo-com-a-aprovacao-da-reforma.shtml>.

Dicionário de Termos e Conceitos mais usados no Regime de Previdência Complementar. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_111006-094552-172.pdf>.

Entenda por que a Previdência brasileira tem déficit. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/entenda-por-que-previdencia-brasileira-tem-deficit-23570841>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Governo prevê alta no déficit da Previdência para R\$ 244 bilhões em 2020. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/governo-preve-alta-no-deficit-da-previdencia-para-r-244-bilhoes-em-2020.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Regime Geral de Previdência Social teve déficit de R\$ 15,1 bilhões em fevereiro. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/previdencia/regime-geral/rgps-deficit-em-fevereiro-e-de-r-151-bilhoes>>. Acesso em: 10 ago. 2020.