

## 1.4. - A questão brasileira - um modelo de previdência perverso

No caso específico do sistema de previdência brasileira, há um complicador em relação aos sistemas vistos em outros países: por motivos históricos e políticos, optou-se por formar dois sistemas de previdência pública, apartados: o geral e o dos servidores. Usaremos, doravante, a nomenclatura técnica: quando falarmos do sistema geral, usaremos a sigla RGPS (Regime Geral de Previdência Social), e quando falarmos da previdência dos servidores, me referirei a RPPS (Regime Próprio de Previdência Social).

Não cabe aqui fazermos maiores digressões históricas, mas devemos lembrar que o RPPS sempre foi visto como mais vantajoso, porque permitiu, por muito tempo, a aposentadoria com salário integral. É fato que diversas mudanças ocorridas na Constituição no final da década de 90 e início do Século XXI tornaram o RPPS bem menos vantajoso do que era inicialmente, assemelhando-o, em muitos pontos, ao RGPS. Uma destas mudanças, aliás, permitiu que fosse imposto aos membros do RPPS limite (teto) igual àquele previsto para o RGPS, desde que algumas condições fossem observadas. Tais mudanças, porém, não afetaram o aspecto mais perverso do RPPS, que é o fato dele ser organizado e parcialmente custeado pelo ente federativo que contrata o servidor. O RGPS, ao contrário, é organizado e parcialmente custeado pela União.

Ainda, foi introduzido no Brasil o sistema de previdência por capitalização, privada ou, em alguns casos, em consórcio com o Poder Público. Trata-se de um sistema complementar e radicalmente diferente dos descritos anteriormente. Ele é complementar porque o fato de alguém ter uma previdência privada não o dispensa da filiação ao RGPS ou ao RPPS e é diferente porque não há a incidência da solidariedade; cabe a cada indivíduo poupar parte do seu salário para constituir um fundo que, futuramente, servirá para o seu sustento.

Na modalidade de previdência complementar privada, a matéria é regulada pela Lei Complementar nº 109 de 2001. Ocorre que cada ente federativo pode organizar um sistema de previdência complementar, por capitalização, para os seus servidores estatutários estáveis (os filiados ao seu RPPS).

Temos então:

Regime	RGPS	RPPS	Complementar
Segurados	Empregados privados, empresários, sócios de pessoas jurídicas empresárias, autônomos, empregados públicos (que trabalhem sob a égide das leis trabalhistas), servidores estatutários em cargo de livre provimento, facultativos, etc.	Servidores estatutários que têm estabilidade ou vitaliciedade (membros de carreiras públicas)	Na modalidade de previdência privada, aberta, quem quiser. Na modalidade de previdência complementar pública, os segurados do RPPS que assim desejarem
Organização	União, através de autarquia própria (INSS)	Ente federativo que contrata o servidor.	A modalidade de previdência privada aberta pode ser organizada por entidades de previdência (em geral, instituições financeiras), nos termos da Lei Complementar nº 109. Já na modalidade de previdência complementar pública, cabe a cada um dos entes federativos fazê-lo. No âmbito federal, a matéria é regulada pela Lei 12.618 de 2012.

A ideia de regimes complementares de previdência é bastante útil, porque, ao utilizar da lógica de capitalização, desestimula-se a dependência do sistema de solidariedade intergeracional que marca o RGPS e o RPPS, protegendo o cidadão que adere à previdência complementar da inevitável insolvência destes sistemas públicos.

Pois bem, diante do exposto, cumpre esclarecer alguns pontos. Primeiramente, dissemos que o RPPS é perverso porque impõe demasiado peso financeiros nos Estados e União. Isto ocorre porque, no RPPS, cabe a cada um dos entes federativos que contratou o servidor organizar e custear parcialmente a sua previdência. Isso faz com que os Estados e Municípios tenham que arcar com o custo do RPPS dos seus servidores, o que é especialmente perverso no arranjo federativo brasileiro, em que cabe aos Estados e Municípios a maior parte dos serviços e a menor parte da arrecadação (que fica concentrada na União).

Não é novidade que os Estados e Municípios têm muitas dificuldades orçamentárias. Diversos Estados e Municípios apresentam índice de endividamento e de comprometimento orçamentário com servidores em patamares incompatíveis com o que predispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101). Há municípios que vivem exclusivamente do repasse de verbas de outros entes federativos (felizmente, não é o caso de São Paulo). Forçar os Estados e Municípios a organizar a custear parcialmente um sistema fadado ao déficit sistemático é bastante perverso. Na prática, Estados e Municípios estão se tornando fundos previdenciários falidos. Se analisarmos o orçamento enviado à Câmara pelo Poder Executivo, veremos que boa parte da receita é comprometida com servidores ativos e inativos. Este quadro tende a se deteriorar bastante nos próximos anos.

Feito tal esclarecimento, cumpre lembrar que uma das principais reformas previdenciárias feitas pelo Congresso Nacional - a saber, a Emenda à Constituição nº 41 de 2003 - inseriu no art. 40 da Constituição Federal (justamente o artigo que trata do RPPS) o §14 (dentre outros parágrafos), que determina que o ente federativo responsável pelo RPPS pode limitar os seus benefícios ao teto do RGPS, desde que implemente sistema de aposentadoria complementar, por capitalização e opcional.

Repetindo, de forma mais didática: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não pagarão aos aposentados e pensionistas dos seus RPPS mais do que é pago pelo RGPS, mas se - e somente se - estabelecerem um regime de previdência complementar (RPC). Foi isto que a União fez com a promulgação da Lei 12.618 de 2012.

Fica claro, portanto, que um dos interesses do Município em estabelecer o RPC é limitar os rendimentos pagos pelo RPPS, tornando o sistema mais sustentável. Imaginemos um servidor que ganha um altíssimo salário - por exemplo, um conselheiro do TCM - e que se aposente precocemente com rendimentos integrais (como ocorre com certa frequência no TCM). É muito vantajoso para o Município pagar treze salários anuais de mais de R\$25.000,00. Porém, pagar treze salários anuais de cerca de R\$5.000,00, apesar de também ser algo financeiramente comprometedor, causa um impacto muito menor.

Esclareça-se que o servidor também tem vantagem em aderir ao RPC, pois passa a ter aposentadoria condizente com o que se dispôs a poupar, bem como escapa da incerteza sobre o futuro atuarial do RPPS (que é nebuloso). Tal servidor pode escolher sair do RPC e aderir a uma previdência privada, em instituição de sua confiança. É importante que isto seja dito pois instâncias meramente corporativas (TCM, sindicatos, etc.) costumam insistir na retórica de que os servidores estariam sendo traídos e abandonados à pobreza, o que pode ser facilmente aferido como falacioso.

Por fim, notamos que, sem a menor sombra de dúvida, o ideal seria a extinção por completo do RPPS, concentrando toda a população no RGPS e em sistemas de previdência complementar privados. Não há absolutamente nada que justifique a manutenção do perverso RPPS, salvo os interesses corporativos e a retórica populista que só interessa àqueles que dela se beneficiam diretamente. Este passo - necessário, inevitável e audacioso - deve ser tomado com coragem pelo Congresso Nacional. Enquanto isto não for feito, os Estados e Municípios serão administradores de fundos de pensão deficitários, nada mais.

## 1.5. - A Sampaprev

Chegamos, então, ao projeto de lei que nos cumpre estudar. Como afirmei na introdução, este projeto havia sido enviado originalmente pelo ex-prefeito Haddad, mas quando da posse do ex-prefeito Dória, teve seu texto integralmente substituído. Atualmente, esta Casa discute o substitutivo da lavra do vereador Caio Miranda, que foi aprovado pela CCI.

O projeto tem três objetivos:

1. Reformar o RPPS municipal;
2. Estabelecer o RPC municipal (e, por consequência, limitar o rendimento pago pelo RPPS municipal ao teto do RGPS);
3. Criar uma fundação pública, com personalidade jurídica de direito privado, que administre o sistema.

Diante do atual quadro, isto é, sem que o Congresso Nacional tome as medidas necessárias para fazer as reformas previdenciárias urgentes (a saber, extinção do RPPS), o projeto é o máximo que o Município pode fazer para sanear as suas contas. Aprová-lo significa dar um pequeno fôlego à combalida Fazenda municipal, permitindo uma volta bem temporária e precária da possibilidade de investimentos. Rejeitá-lo significa condenar o Município à falência. Para validar tal conclusão, basta que se analise o projeto de orçamento enviado pelo prefeito para o ano de 2019, em que consta uma boa parte do orçamento destinado para gastos previdenciários e que a previdência tem gastos maiores que quase todas as pastas.

## 2 - Análise dos arts. 1º a 5º

Art. 1º	Esta lei trata da reorganização e capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com a instituição de medidas voltadas ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime e a definição de formas do respectivo financiamento; da criação do Regime de Previdência Complementar – RPC, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social; da autorização para a criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar no Município de São Paulo; da Reestruturação do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM; da criação do Quadro dos Profissionais de Gestão Previdenciária – QPGP e da extinção de cargos.
---------	---

Objetivos da lei: o artigo 1º deixa claro que os objetivos da lei, conforme explicitado anteriormente neste relatório, são três: reestruturar o RPPS, criar o RPC e criar uma entidade que administre o novo sistema.

Adequação à Lei Complementar 95: o art. 7º, caput, da Lei Complementar 95 determina que a lei disponha, em seu primeiro artigo, sobre o objeto. Já o §1º do art. 7º desta Lei Complementar dispõe que, excetuado o caso de códigos, cada lei tratará de um só assunto.

É fácil perceber que o projeto atende o art. 7º, caput. Quanto ao disposto no §1º, temos que o fato de o projeto ter três objetivos distintos não atenta contra a regra de que cada lei tratará de um só objeto. O objeto desta lei é, na verdade, um só: a reestruturação da previdência municipal. O modo como isso será feito é tripartite, como dissemos.

O art. 1º é adequado.

Art. 2º	Para os efeitos desta lei, os termos referidos no Anexo I devem ser compreendidos conforme as definições ali contidas, sempre que grafados com letra maiúscula.
---------	---

O art. 2º também não traz surpresas. Sempre que uma lei é excessivamente técnica e minuciosa, como ocorre com as leis previdenciárias, usa-se siglas e nomenclatura própria. Acreditamos, aliás, que este artigo 2º poderia ser um parágrafo do artigo 1º, mas a atual redação é adequada.

Art. 3º	O RPPS do Município de São Paulo fica reorganizado na forma estabelecida por esta lei, que dispõe sobre as formas de financiamento e institui medidas voltadas a seu equilíbrio financeiro e atuarial, observado o previsto no artigo 40, bem como nos artigos 30, inciso I, 149, § 1º, e 249 da Constituição Federal.
---------	--

Apesar do art. 3º não ser problemático, ele é desnecessário. O artigo 1º já tratou do objeto da lei. Ainda, a redação deste artigo 3º está indicando uma reorganização em um sistema existente ("...fica reorganizado..."), quando a técnica legislativa determina que os termos da lei devem ser gerais e feitas em tempo presente ou futuro do presente (art. 11, I, d, da Lei Complementar 95).

De todo o modo, a atual redação, apesar de infeliz, não gera maiores prejuízos à matéria.

Art. 4º	O RPPS será assegurado por meio da arrecadação de contribuições dos Segurados, dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal a ele vinculados e de outras receitas que lhe forem atribuídas por lei.
---------	--

Sistema contributivo: o art. 4º segue a regra geral da previdência pública brasileira, que é contributiva, devendo o futuro beneficiário contribuir com parte do custeio. Há uma multiplicidade de fontes de receita.

Contribuição do segurado, no caso, é a parcela que é descontada dos vencimentos dos servidores, na fonte, para fins de financiamento do RPPS.

Contribuição dos órgãos e entidades da administração é a contrapartida paga por quem emprega o servidor (uma "contribuição patronal", para usar os termos do RGPS).

Estas duas contribuições correspondem à maior parte da receita. As "outras verbas" abrangem desde ficções (como doações ao sistema) até o repasse orçamentário para conter déficit (o popular "rombo da previdência") e os frutos civis advindos da exploração de bens que serão administrados pelo sistema.