

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL

RITA DE CÁSSIA ALANNA PEREIRA RIBEIRO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS: uma análise da (in) eficiência enquanto política pública de
redução das desigualdades sociais**

Belo Horizonte

2020

RITA DE CÁSSIA ALANNA PEREIRA RIBEIRO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS: uma análise da (in) eficiência enquanto política pública de
redução das desigualdades sociais**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, para obtenção do título de especialista em gestão pública.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araujo.

Belo Horizonte

2020

RITA DE CÁSSIA ALANNA PEREIRA RIBEIRO

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MINAS
GERAIS: uma análise da (in) eficiência enquanto política pública de
redução das desigualdades sociais**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, para obtenção do título de especialista em Administração Pública.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araujo.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ana Luiza Gomes de Araujo
(Orientadora)

Profa. xxxxxxxxxxxxxx

Profa. xxxxxxxxxxxxxxxx

R484r Ribeiro, Rita de Cássia Alanna Pereira.
Regime próprio de previdência social do Estado de Minas Gerais [manuscrito] : uma análise da (in)eficiência enquanto política pública de redução das desigualdades sociais / Rita de Cássia Alanna Pereira Ribeiro. – 2020.
[12], 38 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientadora: Ana Luiza Gomes de Araújo

Bibliografia: f. 48-50

1. Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais. 2. Administração pública – Eficiência organizacional – Minas Gerais. 3. Previdência social. 4. Seguridade social. I. Araújo, Ana Luiza Gomes de. II. Título.

CDU 368.412.2(815.1)

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora prof. Ana Luiza Gomes de Araujo, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

Agradeço a todos os professores pelas contribuições ao longo de cada aula, pelos debates enriquecedores, pelas indicações bibliográficas e contribuições metodológicas.

À Instituição pelo ambiente criativo e amigável que proporciona.

Aos colegas, pela convivência, confiança no meu papel de representante discente e pelos debates quase sempre acalorados. Em especial ao Gustavo Braga, por ter trilhado o caminho da pós graduação ao meu lado, tornando-se um grande amigo e parceiro profissional.

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

RESUMO

Esta monografia tem como escopo analisar o Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais à luz do Princípio da Eficiência Pública conforme definição de Onofre Alves Batista Junior. Para isso, buscou-se compreender a problemática da Previdência Social no Brasil enquanto componente do Sistema de Seguridade Social, cuja finalidade primordial é assegurar direitos relacionados à Saúde, Previdência Social e Assistência Social, frente à discussão acerca de sua suposta ineficiência e insustentabilidade. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória e bibliográfica, por meio da qual foi possível a acepção dos conceitos básicos para o desenvolvimento do trabalho. Iniciou-se com o estudo do Princípio da Eficiência Pública de acordo com a concepção de Batista Junior, oportunidade em que se entendeu as suas diferenças para a eficiência privada e em que se demarcou seu principal objetivo que consiste na satisfação do bem comum. Em seguida, apresentou-se o Sistema de Seguridade Social do Brasil, a partir do entendimento da importância das políticas de proteção social, e os regimes previdenciários e financeiros admitidos no país. Nesse momento, mostrou-se fundamental o estudo mais aprofundado acerca do Regime Próprio de Previdência Social, objeto de estudo do presente trabalho, sendo estabelecidas, ainda, algumas considerações sobre os efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019. Por fim, analisou-se o Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais à luz do Princípio da Eficiência, o que foi realizado a partir da apresentação de seus aspectos jurídicos-normativos e da apresentação das propostas de sua adequação à Reforma da Previdências. Considerando a possibilidade de funcionar como política redistributiva e, ainda, de garantir a renda da população contribuinte que não mais possui capacidade laborativa, percebe-se que a Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social, nos moldes atuais, não cumpre seu papel constitucional, podendo ser considerado ineficiente, de acordo com a teoria da eficiência pública adotada por Batista Junior, que se preocupa, prioritariamente, com a satisfação do bem público e da justiça social.

Palavras-chave: Previdência Social. Regime Próprio de Previdência Social. Eficiência Pública.

ABSTRACT

This work aims to analyze the (in) efficiency of the Minas Gerais Social Security System in the light of the Public Efficiency Principle as defined by Onofre Alves Batista Junior. To this end, we sought to understand the problem of Social Security in Brazil as a component of the Social Security System, whose primary purpose is to ensure rights related to Health, Social Security and Social Assistance, in the face of the discussion about its supposed inefficiency and unsustainability. The methodology used was exploratory and bibliographic research, through which it was possible to understand the basic concepts for the development of the work. In order to accomplish the objectives listed in the Introduction, we began with the study of the Principle of Public Efficiency according to the concept of Batista Junior, in which its differences for private efficiency were understood and in which it was demarcated its main objective is the satisfaction of the common good. Then, the Brazilian Social Security System was introduced, based on the understanding of the importance of social protection policies, and the social security and financial regimes admitted in the country. At this point, the most in-depth study on the Social Security System, which is the object of study in this study, proved to be fundamental, and some considerations were also made on the effects of Constitutional Amendment No. 103/2019. Finally, the Minas Gerais Social Security Regime was analyzed in the light of the Efficiency Principle, which was accomplished from the presentation of its legal-normative aspects and the presentation of the proposals for its adequacy to the Social Security Reform. Considering the possibility of functioning as a redistributive policy and, still, of guaranteeing the income of the taxpayer population that no longer has working capacity, it is clear that Social Security and the Social Security System, in the current mold, does not fulfill its constitutional role, which can be considered inefficient, according to the theory of public efficiency adopted by Batista Junior, who is concerned, primarily, with the satisfaction of the public good and social justice.

Keywords: Social Security. Social Security System. Public Efficiency.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A EFICIÊNCIA PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA	11
3. PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL	23
3.1 A História da Previdência Social	26
3.1.1 A experiência internacional.....	26
3.1.2 A Previdência Social no Brasil: marcos histórico-normativos	27
3.2 Regimes Previdenciários e Financeiros do Brasil	29
3.3 Regime Próprio de Previdência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988	34
3.4 Aspectos Relevantes da Reforma da Previdência para o Regime Próprio de Previdência Social	38
4. A (IN) EFICIÊNCIA PÚBLICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MINAS GERAIS.....	41
4.1 O RPPS-MG: A Previdência na Constituição Estadual e legislação mineira	41
4.2 A Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2020 e o Projeto de Lei Complementar nº 46/2020.....	47
4.3 Análise do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais à luz do Princípio da Eficiência Pública.....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS.....	63

1. INTRODUÇÃO

A previdência social é a principal política pública do Estado Brasileiro, sendo o destino de 13% do PIB no ano de 2016¹. Não por outro motivo, a previdência social se submete às restrições orçamentárias no contexto de crise econômica verificado, o que induz o discurso de reforma em seus princípios basilares. A percepção do déficit dos recursos arrecadados face aos valores gastos a título de contribuição endossam os entusiastas da reforma.

O sistema previdenciário brasileiro, nele incluídos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos das três esferas de governo do país, e o Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos RPPS, possui mais de 65,1 milhões de contribuintes, correspondentes a 53,5% da população economicamente ativa ocupada (Brasil, 2011).

Diante disso, emerge a importância de se acompanhar a gestão do RPPS mineiro e de avaliar sua eficiência enquanto política pública de seguridade social, haja vista o impacto financeiro gerado pela concessão de benefícios e sua importância social central na proteção daqueles que se encontram em situação de impossibilidade de exercício laboral pelos diversos fatores previstos na legislação que regulamenta o sistema. Sabe-se que o volume de recursos financeiros destinados a cada servidor público vinculado ao RPPS é muito superior ao dos recursos direcionados aos beneficiários do RGPS, razão pela qual o estudo da eficiência do RPPS de Minas Gerais tem função estratégica e fundamental.

Portanto, a relevância social e acadêmica do estudo proposto encontra-se no fato de que a previdência social é destinatária de boa parte dos recursos arrecadados pelo Estado de Minas Gerais e é a sua principal política pública de consecução da Seguridade Social. Além disso, o cenário deficitário

¹ Somadas todas as despesas com aposentadorias, pensões por morte, benefícios assistenciais e acidentários do INSS e de servidores da União, o Brasil gastou com Previdência em torno de 13% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2016, segundo dados do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles. Já na média dos países da OCDE, o gasto médio alcançou 12,4% do PIB, patamar próximo ao da Alemanha, Dinamarca e Japão.

defendido por boa parte dos economistas embasa críticas e anseios reformistas ao sistema. Não obstante, pouco se estudou até o presente momento a finalidade do sistema previdenciário enquanto política de Estado de Bem-Estar Social e analisou sua normatividade, principalmente os mecanismos de custeio do sistema, com um olhar interdisciplinar entre a juridicidade e os efeitos econômicos alcançados pelos benefícios concedidos.

Desse modo, os objetivos específicos do presente trabalho são: apresentar o princípio da eficiência pública e sua importância para a Administração Pública, com especial ênfase para os estudos empreendidos por Onofre Alves Batista Junior; compreender o sistema de Previdência Social do Brasil, em sua função de proteção social, considerando os aspectos teórico-jurídico-normativos; e o objetivo geral: analisar a (in) eficiência do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, para aceção dos conceitos necessários ao desenvolvimento do trabalho. Como uma primeira aproximação ao objeto de estudo e levando em conta os elementos levantados na problematização, realizou-se uma pesquisa bibliográfica visando aprofundar as categorias consideradas fundamentais para a sua apreensão: Princípio da Eficiência na Administração Pública, Seguridade Social, Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social. Definiu-se como locus o Estado de Minas Gerais, sendo o foco o Regime Próprio de Previdência dos servidores do Estado de Minas Gerais.

Visando a atender aos objetivos elencados, o presente trabalho está dividido em quatro capítulos: o primeiro é esta introdução, que apresenta a proposta de estudo, seus objetivos, relevância, construção metodológica e estrutura. O segundo capítulo trata sobre o princípio da eficiência na Administração Pública à luz da concepção de eficiência pública para Onofre Alves Batista Junior, cujo ponto de destaque é a diferenciação entre a eficiência privada e a pública, sendo esta, dentre outros aspectos, auferida pela satisfação do bem comum.

O terceiro capítulo apresenta o Sistema de Previdência Social brasileiro, sendo iniciado com considerações acerca do estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social, enquanto elemento preponderante na construção dos sistemas de proteção social. Realiza-se um breve apanhado histórico acerca da Previdência Social, na experiência internacional e brasileira; em

seguida, passa-se à apresentação dos regimes previdenciários e financeiros do Brasil. O capítulo é encerrado com a apresentação do Regime Próprio de Previdência Social no contexto nacional e com breves ponderações acerca da Emenda Constitucional nº 103/2019, comumente conhecida como Reforma da Previdência de 2019.

O quarto e último capítulo inicia-se com a apresentação dos aspectos jurídico-normativos do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais; em seguida, pontuam-se as consequências jurídicas e práticas da adequação do RPPS-MG à Reforma da Previdência, que tramita atualmente na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2020 e do Projeto de Lei Complementar nº 46/2020. O capítulo é finalizado com as considerações acerca da (in) eficiência do RPPS-MG, dando-se ênfase à situação financeira e atuarial do regime, bem como à noção de eficiência apresentada por Onofre Alves Batista Junior.

2. A EFICIÊNCIA PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

A Administração Pública é constituída por todo o aparato existente (composto por estrutura, recursos, órgãos, agentes, serviços e atividades) à disposição dos agentes dos governos para a realização de seus objetivos políticos e, principalmente, para o cumprimento do objetivo primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2012). afirma que o estudo da Administração Pública deve partir do conceito de Estado, a partir do qual é construída toda a concepção moderna de organização dos serviços públicos.

Os estudos sobre a categoria Estado foram intensificados em meados do Século XX, a partir da verificação de um processo de complexificação destes, em vista da necessidade de atendimento às demandas impostas pelo Welfare State. Nesse contexto, o desenvolvimento dos Estados, que deixaram de ser apenas a estrutura que garantia a soberania e o funcionamento da economia e passaram a exercer o papel da provisão de bens e serviços e a assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento socioeconômico, assume uma posição de centralidade.

Flávio Farias (2013) apresenta o Estado como um todo contraditório e complexo que assume o papel de “mediador de contradições” entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações estabelecidas na produção. Sua participação nesse contexto, sobretudo em se tratando da economia, depende do momento conjuntural do desenvolvimento do capitalismo, sendo sua atuação observada também no âmbito internacional. Ainda segundo o mesmo autor, o Estado se exprime sob a aparência de governo, mas não deve ser confundido com ele. O governo representa a estrutura material do Estado, que possui também uma estrutura social, por meio da qual se dá o processo de legitimação do Estado.

De acordo com Paludo (2012), a Administração Pública, em seu sentido amplo, compreende tanto o governo (responsável pelas decisões políticas), quanto a administração (executora das decisões tomadas pelos governos). Em sentido estrito, a Administração Pública é o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos responsáveis por desempenhar a função administrativa do Estado.

A Administração Pública também é diferenciada por Meirelles (2001) em dois termos:

um, normalmente chamado de subjetivo, orgânico ou formal, no qual essa expressão compreenderia as pessoas jurídicas, seus órgãos e agentes que executam a atividade administrativa; outro, conhecido como objetivo, material, operacional ou funcional, compreendendo a atividade empreendida por esses agentes. (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Em relação ao sentido subjetivo, Paludo (2012) afirma que

corresponde ao conjunto de pessoas jurídicas e órgãos públicos criado para realizar a função administrativa do Estado, cujas atividades são desempenhadas pelos seus agentes – portanto, nesse sentido, temos as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, as pessoas jurídicas da Administração indireta, os órgãos da Administração direta e os agentes públicos. O conjunto orgânico corresponde à Administração Pública direta e indireta dos três poderes. (PALUDO, 2012, p. 21-22).

Quanto ao sentido objetivo, Paludo considera a administração como a atividade de Estado dirigida à consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato (PALUDO, 2012).

A Administração Pública no Brasil sofreu grandes mudanças e tentativas de reformas, podendo ser classificada em três modelos: patrimonialista, burocrático e gerencial. O modelo patrimonialista foi observado até a década de 1930, no qual havia uma confusão entre os bens públicos e os bens privados dos governantes.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder, com o fim de proteção da coisa pública e superação da lógica patrimonialista e clientelista que regia as relações públicas no país, representou a implantação do modelo de administração burocrático, baseado nas ideias de Max Weber, que defendiam a profissionalização do serviço público, a separação entre a coisa pública e a coisa privada, reestruturação da administração para o atendimento das demandas sociais, o conceito de racionalidade e eficiência administrativa (PALUDO, 2012).

Entretanto, segundo Bresser-Pereira (1996), a Reforma Burocrática de 1936, como ficou conhecida, mesmo tendo estabelecido o treinamento sistemático dos funcionários, o serviço público profissional e os princípios da

administração pública burocrática, não conseguiu ser concluída, vez que não logrou êxito em atender às necessidades estatais.

O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo – o coronelismo – dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Paludo (2012) apresenta algumas desvantagens do modelo burocrático: formalismo exagerado; apego excessivo às regras e regulamentos internos; resistência às mudanças; rigidez e falta de flexibilidade; despersonalização do servidor; desconsideração do cidadão; decisões não compatíveis com a realidade, entre outros.

Com vistas a superar as fragilidades do modelo burocrático e atender às necessidades das novas ideias de gestão, em um momento em que o Estado passa a ser visto como um prestador de serviços ao cidadão, surge a Administração Gerencial, empreendida na década de 1990, baseada nos “valores eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

O modelo gerencial, que também foi conhecido como Nova Administração Pública, não se contenta em apenas evitar o nepotismo e a corrupção, mas em “ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar” (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 27). Bresser-Pereira e Spink (2006) apontam, ainda, como características básicas deste modelo a orientação para resultados e para os cidadãos-clientes, a confiança (limitada) fornecida aos agentes públicos, a descentralização e o incentivo à criatividade e à inovação.

Segundo De Paula (2005), a Nova Administração Pública é um conceito em disputa por dois projetos políticos distintos e em desenvolvimento na gestão pública. O primeiro se refere ao já mencionado modelo gerencial e o segundo é inspirado na vertente societal, que apresenta experiências alternativas de gestão pública, baseada nos ideais de participação, representada pela “implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais” (DE PAULA, 2005, p. 37).

Decerto, a Constituição Federal de 1988 representou um marco para a Administração Pública brasileira, tendo apresentado no artigo 37, *caput* que a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Embora o presente trabalho se atenha ao estudo do princípio da eficiência, cumpre apresentar, de forma breve, algumas considerações concernentes aos demais princípios elencados no artigo 37 da CRFB/88. O princípio da Legalidade limita o poder do Estado e garante a segurança jurídica dos cidadãos, preceituando que a Administração Pública somente pode fazer aquilo que está previsto em lei. O princípio da moralidade tem por base a “boa administração” e requer que as decisões tomadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções públicas sejam dotadas de moralidade. A impessoalidade enquanto princípio constitucional é traduzida pela necessidade de tratamento igualitário a ser conferido pela Administração Pública aos administrados, sendo proibido qualquer tipo de discriminação, positivas ou negativas, que não estejam dispostas em lei. O princípio da publicidade denota que os atos públicos devem ser publicados e divulgados para que tenham eficácia (MEIRELES, 2001).

O princípio da eficiência será abordado no presente trabalho a partir das perspectivas de Onofre Alves Batista Junior construídas em seu livro fruto de sua dissertação de mestrado “Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa”.

O princípio constitucional da eficiência é múltiplo e caracterizá-lo é tarefa árdua (BATISTA JUNIOR, 2004). Isso porque o grau de eficiência exigido em cada ação pública analisada varia naturalmente conforme os objetivos perquiridos, o grau de recursos disponíveis, dentre outros. Entretanto, a sua variabilidade natural não pode estar atrelada somente à conceitos extrajurídicos. Isso porquê, sendo o princípio constitucional da eficiência um conceito jurídico indeterminado, cabe definir o seu escopo com base em aspectos elementares à luz do próprio ordenamento jurídico (BATISTA JUNIOR, 2004).

Batista Junior (2008) caracteriza o Estado Democrático de Direito como instrumento constituído para a satisfação das necessidades da coletividade com o fim de garantir a dignidade da pessoa humana. Nesse

sentido, a Constituição Federal de 1988 apresenta os direitos sociais em seu artigo 6º, aos quais o Estado deve deferência obrigatória. Conforme leciona Eros Grau (2000), a tentativa de substituição de um modelo de economia que conceda ao bem-estar papel de prioridade por algum modelo neoliberal somente poderia ser efetivada mediante uma ampla reforma constitucional, vez que o texto constitucional vigente dá à proteção social caráter de fundamentabilidade.

O Estado Democrático de Direito, sob os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, é edificado para que se possa construir uma sociedade livre, justa e solidária, que propicie o desenvolvimento nacional; deve, como objetivo primeiro, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 124)

O autor afirma, ainda, que a atuação administrativa brasileira deve ser baseada no modelo de estado democrático de direito conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, em sua afirmação enquanto estado tributário e distribuidor, de desiderato social. Esse estado de desiderato social pode ser demarcado em três fases principais: na primeira, como fez Bismarck de 1883 a 1889, o Estado assume a obrigação de intervenção autoritária nas relações de trabalho; a segunda, demarcada pela intervenção do Estado na economia, é caracterizada pela apropriação do Estado quanto a orientação e regulação das atividades econômicas e financeiras; e a terceira, que se deu no fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado assume o papel de prestador (Estado Providência) (BATISTA JUNIOR, 2008).

Contudo, esse Estado Providência, observado nas últimas décadas do Século XX, entrou em crise, sendo os principais motivos: o constante aumento das cargas tributárias, que não pareciam ter retorno aos administrados; a ineficiência da intervenção do Estado que se agigantou sem aumentar o bem-estar individual; a corrupção e o nepotismo dos administradores públicos; a prevalência da ideologia capitalista; e o descrédito com a ideia de progresso econômico. Desse modo, depara-se com a necessidade de um Estado que consiga atender aos patamares mínimos de bem-estar social e econômico ante um contexto de crise de eficiência administrativa em “economias nacionais de baixa capacidade contributiva

global, que não cresce em ritmo mais acelerado do que a miséria”, devendo ser considerando ainda “o severo comprometimento dessa receita para com o pagamento dos juros sempre agigantada da dívida pública” (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 138).

Nesses termos Batista Júnior (2004, p. 216) define que o princípio da eficiência expressa o mandamento constitucional cujo objetivo é a maximização e a consecução do bem comum, e para atingir tal finalidade, exige a “síntese equilibrada dos interesses públicos, a otimização da relação meio-fim, em observância aos vários aspectos da ideia nuclear de eficiência”.

A ideia de bem comum, como finalidade básica de atuação do Estado, está prevista expressamente no texto constitucional, conforme dizeres do art. 3º, IV, da CRFB/88, que fixa como objetivo basilar do Estado brasileiro a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BATISTA JUNIOR, 2004).

Pontua-se, por fim, que a ideia de bem comum traduz-se no conjunto de todas as condições da vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana, considerando a população de forma ampla, sendo, portanto, um fator externo à administração pública. O núcleo do princípio da eficiência, é, pois, constituído pelos conceitos de eficácia e eficiência *stricto sensu*, conceitos que se passa a explicar.

Conforme pontua Batista Júnior (2004) a eficácia está relacionada aos resultados que a administração pública, enquanto persecutória do bem comum, deve atender. Dessa forma encontra-se ligada diretamente as finalidades da atuação estatal e não tanto aos meios utilizados. Verifica-se que no íterim da CRFB/88 a eficácia, em última instância, vincula-se aos fins constitucionais maiores, quais sejam, o desenvolvimento nacional equilibrado, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 é clara ao replicar ao longo de todo o seu art. 4º o ideal de bem comum previsto na CRFB/88, razão pela qual a atuação do Estado de Minas Gerais deve se pautar por essas balizas.

Por conseguinte, sendo o norte balizador da eficácia o ideal de bem comum, o referencial para a aferição do cumprimento da eficácia enquanto um dos núcleos do princípio da eficiência é as condições de vida de cada ser humano, nos termos do que preceitua o texto constitucional (BATISTA JUNIOR, 2004).

Pelo menos no que diz respeito à eficiência jurídica pública, a universalidade dos resultados é mesmo uma faceta do aspecto da eficácia. Não haveria como considerar eficaz uma AP² que mantivesse clientes preferenciais na prestação de serviços públicos, que preservasse os níveis de desigualdade social, em contradição aos mandamentos constitucionais. De fato, se o PE³ decorre do Princípio da Prevalência do Interesse Público e da necessária preservação da dignidade da pessoa humana, uma atuação que mantivesse tais preferências não seria conforme ao mandamento de melhor prossecução do bem comum, e não poderia ser eficaz. (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 223).

Por outro lado, cabe ressaltar que a eficácia não implica a exigência da busca acelerada, incondicional e abrangente do alcance de dado interesse público. Isso porque, os fins constitucionais a serem buscados, em respeito ao ideal de bem comum aqui apresentado, são múltiplos e por vezes contrapostos. Ademais deve-se considerar a escassez dos meios disponíveis para o atingimento de determinado fim, aspecto que será tratado com maiores detalhes nos próximos parágrafos. Em resumo, diz-se que a ideia de eficácia é a persecução otimizada do bem comum enquanto um complexo múltiplo de interesses (BATISTA JUNIOR, 2004).

Noutro giro, define Batista Júnior (2004, p. 670) que a eficiência *stricto sensu* traduz a necessidade de articulação coordenada e finalisticamente orientada dos meios, necessária para possibilitar o alcance do melhor resultado possível. É, em verdade a busca da confluência ajustada de meios e não da suficiência ou carência desses meios. Portanto, uma atuação será eficiente se os resultados são atingidos de forma otimizada com os meios disponibilizados, ou se é minimizado o dispêndio de recursos para a consecução de determinado fim. Nesse ínterim, verifica-se como facetas da eficiência *stricto sensu*: a produtividade, a economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade e desburocratização.

Começando pela produtividade, salienta-se que essa requer o aperfeiçoamento da relação entre os meios disponíveis e os fins desejados com cada ação, resultado que pode ser obtido tanto pela minimização do emprego de recursos escassos quanto pela maximização de resultados. Dessa

² Administração Pública.

³ Princípio da Eficiência.

forma, não configura a pura e simples economia de recursos, mas sim a sua utilização racionalizada, conforme o fim pretendido.

Já a economicidade representa o viés econômico do Princípio da Eficiência. É um princípio constitucional, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988. É a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. Portanto, caracteriza-se pela minimização de custos financeiros e combate ao desperdício. Está estritamente alinhado a produtividade.

A faceta da qualidade do Princípio da Eficiência está alinhada a máxima de que o usuário dos serviços públicos não é necessariamente o contribuinte de impostos ou de taxas. Isso porque a atuação estatal volta-se a pessoa humana, de forma indiscriminada, razão pela qual a qualidade da atuação estatal está relacionada a otimização dos resultados sob o ponto de vista da pessoa humana potencial usuária de determinado serviço público, contribuinte ou não, tendo como baliza o tratamento igualitário.

A solução otimizada está alinhada com o anseio e urgência da população, razão pela qual a ação pública voltada para o bem comum deve ser rápida. Essa rapidez é balizada por uma relação otimizada entre tempo, custo e benefício da atuação administrativa. Nessa toada, atuam-se as regras de economia processual, celeridade e certo grau de informalismo.

Dessa forma não basta um bom resultado isolado e esporádico de determinada política pública. Os resultados otimizados devem ser continuados e ininterruptos, o que transforma a descontinuidade da atuação estatal em quebra do dever de sempre perseguir o bem comum.

Por fim, o Princípio da Eficiência impõe a necessidade de desburocratização da máquina pública. Isso traduz-se no enxugamento de escalões burocráticos, com a atribuição de poder decisório aos setores públicos mais próximos da população destinatária de determinada política, para que a solução adotada seja a mais fiel à necessidade real da pessoa humana, reduzindo, assim, trâmites burocráticos ineficientes.

A eficiência pública não pode, contudo, ser confundida com a eficiência privada, vez que esta objetiva a maximização dos lucros, enquanto no âmbito da Administração Pública a eficiência é obtida pela satisfação do bem comum e da justiça social.

Como bem recorda Eros Roberto Grau, as empresas estatais não têm direito à percepção de remunerações pela prestação de serviços em condições de equilíbrio econômico-financeiro, podendo mesmo sujeitar-se à atuação deficitária. Exatamente por isso, como assinala o autor, abre-se ensejo a velhos discursos acerca da ineficiência da atuação administrativa [...] Na seara pública, o bom resultado para o bem comum não pode ser aferido, exclusivamente, e termos de economicidade; eficiência pública não se confunde com “economia de recursos” (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 145).

O autor chama a atenção para o fato de que a utilização desenfreada de teses administrativo-gerenciais perfeitamente aplicáveis apenas à gestão privada pode ocasionar uma administração pública conturbada e equivocada. Nesse sentido, defende-se que a eficiência pública é muito mais complexa que a eficiência privada, vez que aquela não apresenta referenciais facilmente mensuráveis. Uma das características das decisões administrativas é que são tomadas mediante decisões políticas de agentes eleitos; tal situação ocasiona, na prática, em um redirecionamento das diretrizes de políticas públicas de forma constante, em um processo de reformas e contrarreformas, o que acarreta em um padrão de descontinuidade administrativa no setor público (BATISTA JUNIOR, 2008).

O que se percebe é que a Administração Pública é permeada por múltiplos interesses e objetivos, muitas vezes contraditórios, que não podem ser facilmente reduzidos a uma única dimensão de análise da sua eficiência. De modo que, na concepção de eficiência pública apresentada no presente trabalho, a partir da construção teórica de Batista Junior (2008), o parâmetro de verificação da eficiência pública deve ser a medida da satisfação dada ao bem comum, ou seja, em que nível estão sendo atendidos os objetivos constitucionais. Tal nível de satisfação nunca poderá ser absoluto, mas sempre relativo, vez que muitos dos interesses públicos contraditórios precisam ser harmonizados, sendo que “as exigências de razoabilidade da atuação estatal excluem a possibilidade da busca da eficácia a qualquer custo, ou com independência do sacrifício proporcionado” (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 148 e 149).

Machado (2011) corrobora com a concepção de Eficiência Pública apresentada por Batista Junior, admitindo que tem como escopo o dever do agente público de executar suas tarefas de forma célere e com o menor

dispêndio de recursos possíveis para atender o objetivo final, que é a consagração do direito do cidadão e a entrega de ações de políticas públicas de forma satisfatória, sempre objetivando atender ao que espera a sociedade em geral (MACHADO, 2011).

A eficiência pública difere de uma eficiência econômica, que considere apenas a vertente “economicidade”, razão pela qual é eficiência jurídica multifacetada, que deve considerar uma série de referenciais axiológicos norteadores do Estado Democrático de Direito, como os ingredientes éticos e políticos, bem como se curvar a aspectos atinentes à segurança jurídica, sendo que, antes de tudo, deve reverência ao próprio traçado das normas do ordenamento jurídico (BATISTA JÚNIOR, 2008).

Em vez de centrar-se na busca do lucro, a atuação da Administração Pública pode se fazer necessária exatamente onde este seja impraticável, e por isso mesmo, o Estado deva atuar, de forma a garantir que os interesses e direitos sociais sejam concretizados, e nesse aspecto entra muito bem a questão da previdência social, no presente estudo o RPPS (BATISTA JÚNIOR, 2008). Nesses termos defende Onofre Alves Batista Júnior (2008):

Dessa forma, para ser atingida, a eficiência pública reclama um modelo gerencial adequado e específico, que possa dar sustentação a uma atuação administrativa eficiente, diferente daquele modelo que se assenta na necessidade de maximização do lucro (BATISTA JUNIOR, 2008, p.149).

Portanto, a eficiência pública enquanto princípio constitucional do Direito Administrativo é relacionada a consecução do melhor interesse público possível; não sendo uma vertente meramente econômica, mas caracterizada enquanto eficiência jurídica. De modo que, para sua materialização, necessita de um modelo gerencial adequado que possa garantir uma atuação pública eficiente, diferente do modelo de eficiência que é assentado na maximização do lucro. Assim, em que pese os esforços desmedidos desempenhados pelas reformas administrativas de cunho neoliberal, no que tange à Administração Pública, “é preciso se ter em mente que esta não é, e jamais será, um negócio, pois existe para promover outros valores essenciais, como a justiça social, a equidade, o bem comum” (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 151).

Batista Junior (2008) destaca, ainda, que a ideia de eficiência pública, conforme estabelecida constitucionalmente, demarca a necessidade

de uma atuação modernizadora em dois horizontes: o primeiro é relacionado ao modo de atuação do agente público, que deve mostrar o melhor desempenho possível para atingir os melhores resultados; o segundo horizonte se refere ao modo de organização, estruturação e disciplinamento dos órgãos públicos estatais e não estatais, cujo objetivo deve ser o alcance dos melhores resultados na prestação de serviços para a comunidade.

Notadamente, a crise da ingovernabilidade brasileira observada, principalmente nas últimas décadas, não decorre apenas de uma crise fiscal ou de uma crise dos modelos políticos, como querem fazer crer os defensores do Estado mínimo, mas também de uma crise institucional ocasionada pela má gestão da máquina governamental no atendimento eficiente de suas tarefas. Sobre esse aspecto, Batista Junior (2008) afirma que a gestão desta crise institucional não deve conduzir para um “Estado mínimo”, tendo em vista que os administrados não podem deixar de ter seus patamares mínimos existenciais atingidos.

A Administração Pública do Estado Democrático de Direito tem a necessidade de assegurar o bem-estar dos indivíduos e a dignidade da pessoa humana, portanto, está sujeita a um dever de eficiência (pública), que se traduz na necessidade de persecução otimizada do bem comum, contando com recursos escassos e insuficientes para dar plena satisfação aos interesses públicos. O Estado, para tanto, deve dispor de novas estratégias; utilizar práticas gerenciais modernas; estar apto a atender às novas necessidades dos administrados, mas, à luz de uma ideia de eficiência pública, não pode abdicar de sua visão pública e, em homenagem ao princípio democrático, deve estruturar uma administração pública aberta e participativa (BATISTA JUNIOR, 2008, p. 153).

Seguramente, o Estado é a única estrutura da atualidade, que opera em larga escala, capaz de conter os avanços dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos. Contudo, segundo Batista Junior (2008), as organizações estatais não são as únicas aptas à busca do bem comum e da justiça social, devendo os Estados utilizarem do poder das organizações públicas não estatais, a partir de um sistema de repartição de competências entre estas e os órgãos administrativos.

Nesse sentido, o que se pode inferir é que a eficiência na Administração Pública não deve ser confundida com sua conceituação no âmbito privado, vez que o objetivo primordial dos serviços públicos é o de

garantia do bem estar social da coletividade, não representando a busca pela maximização dos lucros uma de suas prioridades.

No próximo capítulo serão apresentados o Sistema de Seguridade Social e a Previdência Social no Brasil, a partir de uma breve construção teórica acerca de suas principais características, regimes previdenciários e financeiros, bem como será apresentado o Regime Próprio de Previdência Social, objeto de estudo do presente trabalho.

3. PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL

Os debates acerca dos sistemas de seguridade social não podem ignorar as discussões acerca do sistema neoliberal e do Welfare State, sobretudo quando relacionados a uma realidade de reforma e adequação de seus benefícios para atender às demandas do capital.

O neoliberalismo econômico teve, segundo Karl Polanyi (2000), sua explosão e desenvolvimento no século XIX e seu apogeu na década de 1830 e “foi o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema de mercado” (POLANYI, 2000, p. 166). Para o autor, o mercado autorregulável em escala mundial era o responsável por garantir o alcance global do liberalismo econômico, sendo sua expansão sustentada no comércio livre internacional, no mercado de trabalho competitivo, no padrão-ouro e nas medidas de proteção à produção e ao comércio.

Nesse período, em que predominavam os princípios *laissez-fairianos*⁴, o Estado não cumpria a função de regular a área social, restando ao mercado atender às demandas individuais de forma pontual e à polícia controlar a questão social através da repressão (PEREIRA, 2007).

A provisão de serviços sociais pelo Estado é um fenômeno do século XX, tornando-se, segundo Marta Arretche (1995), um direito assegurado a camadas expressivas da população de países de capitalismo desenvolvidos. A emergência e desenvolvimento de políticas sociais para a promoção de serviços públicos e essenciais à população, que ficou conhecido como Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social, é abordada por diferentes teorias explicativas.

Arretche (1995) afirma que há quem relacione a necessidade de proteção social aos problemas ocasionados pelo processo de industrialização, sendo uma resposta à legitimação e acumulação do capitalismo; ao passo que há quem acredite na predominância de condicionantes políticos, tendo sido a

⁴ *Laissez-faire* é expressão escrita em francês que simboliza o liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência, taxas nem subsídios, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade. Esta filosofia tem início nos Estados Unidos e nos países da Europa durante o final do século XIX até o início do século XX. Tem como principais fundamentos o indivíduo como unidade básica da sociedade, a ideia de direito natural a liberdade individual, dessa forma os direitos individuais seriam proteções contra atuações estatais excessivas.

proteção social conquistada pela luta em prol da ampliação de direitos políticos, civis e sociais. A combinação dessas duas linhas de pensamento parece apresentar uma conclusão mais precisa.

O desenvolvimento do Welfare State não se deu de forma idêntica nos países de capitalismo avançado, uma vez que, sendo resultado de uma construção histórica e social, sofreu determinações das realidades locais de cada país. Contudo, pode-se afirmar que seu período de maior expansão foi após a Segunda Guerra Mundial, com o agravamento das questões sociais e pela necessidade de reconstrução econômica e social, passando a exigir maior atuação do Estado na esfera social.

No Brasil e na América Latina, o reconhecimento dos direitos sociais e humanos só veio a ocorrer no último quarto do século XX; um fenômeno chamado por Sposati (2002) de “regulação social tardia”. Nesse contexto, pode-se relacionar o reconhecimento desses direitos às lutas dos movimentos sociais e não-sindicais, que, embora tenha surtido efeitos positivos, acabou por se diluir em lutas sociais, no âmbito das cidades, o que comprometeu a efetivação do direito para todos.

Pereira (2007), ao realizar uma retrospectiva histórica acerca das políticas de satisfação das necessidades básicas no Brasil, evidencia a existência de ações governamentais voltadas prioritariamente para a busca de rentabilidade econômica e de defesa e ampliação do capitalismo. Entre os anos de 1976 a 1979, após período de forte repressão aos direitos civis, percebe-se um esforço de ampliação das políticas sociais com o objetivo de aproximação do governo militar da sociedade. No primeiro meado da década de 1980, contudo, houve um retrocesso na área social, em decorrência da crise internacional que impôs redução de gastos.

A década de 1980 ficou marcada na história pelo processo de luta e ampliação dos direitos sociais, a partir da rearticulação da sociedade civil brasileira. A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada em 1986, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Apesar das duras críticas acerca de sua inviabilidade e inconsequência realizada pelos defensores do processo neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 1996), a Constituição Federal de 1988 representa um marco na história do Sistema de Proteção Social brasileiro, tendo definido a Previdência Social como política pública que,

ao lado da Saúde e da Assistência Social, comporiam o tripé do Sistema de Seguridade Social do país.

Boschetti (2003) afirma que o conceito de Seguridade Social advém do modelo clássico de William Henry Beveridge que, em 1942, estabeleceu a divisão entre seguro e avanços sociais, a partir da determinação da universalização dos direitos sociais destinados a toda a população. Desse modo, a Seguridade Social é um sistema de proteção social que abrange os três programas de maior relevância social para a comunidade: saúde, assistência social e previdência social. Fábio Zambitte Ibrahim (2015) afirma

Na verdade, a seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e sociedade, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida (IBRAHIM, 2015, p. 6).

Na década de 1990, as imposições neoliberais para a inserção do Brasil no processo de internacionalização da economia, atendendo às demandas do Consenso de Washington, tornaram-se mais evidentes. Os governos de Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso realizaram mudanças no sentido de redução do Estado na área social, o que atingiu diretamente o sistema de proteção social brasileiro.

Cita-se como exemplo a aplicação dos Planos Collor I e II que tiveram como medidas principais, dentre outras, a desindexação geral entre preços e salários que implicava que a relação capital-trabalho deveria ser resolvida na livre negociação; privatização de algumas estatais; reforma administrativa que culminou na demissão de 360 mil funcionários públicos e fechamento de órgãos públicos, supressão de subsídios fiscais e a instituição da moratória técnica do serviço da dívida pública.

Já sob o comando de Fernando Henrique Cardoso cita-se que com a estabilidade monetária alcançada pelo Plano Real instituído em 1994 e, mantida a trajetória econômica distante da recessão, o Estado sofreu alterações substanciais. Ademais da privatização de empresas do setor de telefonia estatal, bancos estaduais, Embraer, Vale do Rio Doce e Companhia Siderúrgica Nacional, entre outras, com a destituição de parte fundamental do

setor produtivo estatal, assistiu-se ao avanço da terceirização no interior do governo, a liberalização comercial e financeira, bem com as reformas trabalhista, previdenciária e outras.

3.1 A História da Previdência Social

Considerando a contextualização socioeconômica apresentada acerca das contradições e disputas entre o sistema neoliberal e o sistema de proteção social, far-se-á um breve resgate acerca do processo de evolução da Previdência Social no contexto internacional e brasileiro.

3.1.1 A experiência internacional

Segundo Pereira Junior (2005), o processo de evolução mundial da Previdência Social aconteceu em três grandes fases: a primeira, que vai de 1883 até o fim da Primeira Guerra Mundial, com o plano de previdência aos acidentes de trabalho, instituído por Otto Von Bismarck na Alemanha; a segunda fase inicia-se em 1919 com o estabelecimento do Tratado de Versalhes⁵ e dura até o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945; e a terceira, que é iniciada em 1945 e vai até os dias atuais.

Na primeira fase, o governo alemão instituiu o seguro-doença (1883), seguro contra acidente de trabalho (1884), o seguro invalidez e o benefício para idosos (1889), sendo as prestações garantidas pelas contribuições de empregados, empregadores e do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A partir da experiência alemã, outros países da Europa foram seguindo o exemplo e apresentaram legislações de matéria previdenciária, como a França que inaugurou seu sistema de previdência social com a instituição da Lei de Acidentes de Trabalho em 1898; a Dinamarca, que aprovou o direito à aposentadoria em 1891; e a Inglaterra, em 1907, implementou um sistema de assistência à velhice e seguro de acidente de trabalho. Na América Latina, os primeiros sistemas de seguridade social foram criados no Chile, Uruguai e Argentina, na década de 1920 (JARDIM, 2013).

⁵ O Tratado de Versalhes foi um acordo de paz assinado pelas potências europeias, encerrando oficialmente a Primeira Guerra Mundial.

A segunda fase do processo de evolução da seguridade social em escala mundial se deu com o fim da Primeira Guerra Mundial, momento em que as reivindicações de proteção social foram intensificadas, sobretudo no que se refere à proteção ao trabalho. Em 1919 foi criada a Organização Internacional do Trabalho, cuja responsabilidade era a fixação de normas e princípios fundamentais acerca da proteção do trabalho e previdência social.

Em se tratando de normatização constitucional, a primeira constituição do mundo a apresentar normas relativas ao seguro social foi a do México em 1917, seguido pela União Soviética em 1918 e pela Alemanha, com a Constituição de Weimar em 1919, que obrigou o Estado alemão a garantir a subsistência dos cidadãos alemães, quando estes não pudessem garantir o próprio mantimento (MARTINS, 2005).

Os Estados Unidos da América, responsáveis pela criação da expressão “seguridade social” (UGATTI, 2009, p. 159), somente aderiram aos princípios da previdência social em 1929, com vistas à superação da crise de 1929, com a instituição do *New Deal*.

A terceira fase que se estende até a atualidade é marcada pela adesão de grande parte dos países ao sistema de seguridade social, sendo reconhecida a importância e obrigatoriedade de amparo do Estado a seus cidadãos em situação de vulnerabilidades diversas. Decerto que o desenvolvimento das garantias de seguridade aos cidadãos não se dá de maneira uniforme entre os países do mundo.

3.1.2 A Previdência Social no Brasil: marcos histórico-normativos

A origem do Sistema de Previdência Social brasileiro é atribuída à assinatura da 1ª Lei da Previdência Social (Lei Eloy Chaves), pelo Decreto Legislativo nº 4.682/1923, estabelecendo a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) nas empresas de estradas de ferro existentes no país, garantindo aposentadoria, pensão, assistência médica e auxílio farmacêutico aos seus empregados⁶. Contudo, a efetiva intervenção do Estado

⁶ Podem ser mencionadas algumas outras manifestações de proteção social em períodos anteriores de caráter focalizados e não universal, como a fundação das Santas Casas da Misericórdia; a concessão de aposentadorias (jubilação) de mestres e professores com 30 anos de serviço (1821); a Constituição de 1824, que garantia o direito aos “socorros públicos”; o Plano do Monte-Pio de Economia dos Servidores do

na Previdência Social se deu com o Decreto nº 19.433/1930 com a criação do Ministério dos Negócios do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cuja atribuição prioritária era a proteção do trabalho e previdência social. A instituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAP, dirigidos por um colegiado composto por representantes dos empregados, empregadores e técnicos do governo federal, representa um marco na construção da previdência social, vez que distinguia os trabalhadores por categorias profissionais e não mais por empresas. Os IAPs foram unificados em 1966 sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (SERRA; GURGEL, 2008).

A Constituição Federal de 1946 foi a primeira a utilizar a expressão “previdência social” em seu texto (GOES, 2013) e estabeleceu a aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade ou por invalidez comprovada, e a aposentadoria facultativa após o cumprimento de 30 anos de serviço público (BRASIL, 1946).

Podem ser mencionados, ainda, como eventos importantes a Lei nº 3.782/1960 que criou o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), em substituição ao MTIC; e a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (Lei nº 3.807/1960). Esta última assegurava as condições indispensáveis de manutenção aos seus beneficiários de idade avançada, tempo de serviço, incapacidade, morte ou prisão do mantenedor da família, bem como a prestação de serviços necessários à proteção de sua saúde e bem-estar.

A Constituição Federal de 1967 instituiu o seguro desemprego (BRASIL, 1967) e, em 1974, foi criado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (Lei nº 6.062/1974). Três anos depois foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), subordinado ao MPAS, cuja responsabilidade era a formulação da política previdenciária e de assistência médica, farmacêutica e social (SERRA; GURGEL, 2008).

Conforme já delineado, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o sistema de proteção social brasileiro foi estruturado, conforme disposto nos artigos 194 e 195:

Estado (1835); o Decreto 9912-A/1888, que garantiu o direito de aposentadoria aos funcionários dos correios; entre outros (SERRA; GURGEL, 2008).

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Em 1990 foi criado o Instituto Nacional de Seguridade Social pelo Decreto 99.350/1990, autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, cuja competência é a operacionalização dos direitos dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e filiação obrigatória.

O Ministério da Previdência Social foi extinto em 2015 pelo governo Temer, após mais de 40 anos de atividade, sendo fundido com o Ministério do Trabalho. Com a posse de Jair Bolsonaro à Presidência do país em 2019, o Ministério do Trabalho também foi extinto, após 88 anos de existência, tornando-se uma secretaria especial atrelada ao Ministério da Economia.

3.2 Regimes Previdenciários e Financeiros do Brasil

O sistema de Previdência Social Brasileiro é constituído por três tipos de regimes previdenciários, sendo dois públicos e de filiação obrigatória e um de caráter privado e contratual, de filiação facultativa. Os regimes de previdência públicos são o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, para

os trabalhadores das empresas privadas, e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, para os servidores públicos; e o regime privado é o Regime de Previdência Complementar – RPC.

O Regime Geral de Previdência Social está previsto nos artigos 201⁷ e seguintes da Constituição Federal e nas Lei Federais nº 8.212/1991 e 8.213/1991 é aplicado de forma obrigatória aos empregados da iniciativa privada, das Administrações Direta e Indireta, servidores ocupantes de cargos em comissão e contratados temporariamente, bem como servidores dos entes federados que não possuem Regime Próprio de Previdência Social. O Instituto Nacional de Seguro Social, atualmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário é o responsável pela gestão do RGPS, de caráter contributivo, sendo obrigado à cobertura em situações de doença, invalidez, idade avançada, morte, proteção à maternidade, ao trabalhador desempregado, a pensão por morte e outros. O RGPS não constitui objeto de interesse da presente pesquisa, que se atém ao estudo do RPPS, conforme abordado a seguir.

O Regime de Previdência Complementar está previsto no artigo 202 da Constituição Federal e regulamentado pelas Leis Complementares 108/2001 e 109/2001, figurando como uma alternativa para os trabalhadores aumentarem o valor de suas aposentadorias ou como complementação da pensão recebida em razão da morte do titular. Conforme já mencionado, é de caráter facultativo e operado por entidades de previdência complementar, ressalta-se, de caráter privado, que têm a função de instituir e executar os planos de benefícios de caráter previdenciário. São divididos em dois segmentos: entidades fechadas e entidades abertas.

As entidades abertas são constituídas na forma de sociedades anônimas, de fim lucrativo e podem operar planos individuais ou coletivos disponibilizados a qualquer pessoa que tenha interesse. A autorização e

⁷ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º (BRASIL, 1988).

fiscalização dessas entidades é realizada pela Superintendência de Seguros Privados, vinculada ao Ministério da Economia (BRASIL, 2011).

As entidades fechadas, também denominadas fundos de pensão, são constituídas por fundações de direito privado ou de sociedade civil sem fins lucrativos, cujos recursos aplicados são investidos no próprio fundo. Neste caso, só são permitidas a vinculação de empregados vinculados a um empregador (patrocinador) ou de associados de entidades de classes instituidoras do fundo. A autorização e funcionamento é realizada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, vinculada atualmente ao Ministério da Economia (BRASIL, 2011).

O Regime Próprio de Previdência Social, previsto no artigo 40 da Constituição Federal, é de caráter obrigatório aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e aos servidores públicos titulares de cargos vitalícios, sendo disciplinado pelo Direito Administrativo.

Acerca do método de financiamento dos regimes previdenciários, serão tratados os três tipos mais comuns que tem relação com a temática trabalhada: Regime Financeiro de Repartição Simples, Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura e Regime Financeiro de Capitalização. Os regimes financeiros são primordiais para o bom desenvolvimento dos regimes previdenciários e representam um dos seus principais pontos de diferenciação.

Sendo métodos desenvolvidos para garantir o adimplemento das obrigações assumidas pelos planos de benefícios de previdência, os regimes financeiros determinam a maneira pela qual serão obtidos os recursos necessários para os pagamentos dos benefícios (GUSHIKEN et. al., 2002).

Para diferenciar os regimes financeiros de capitalização e de repartição, Martinez (1996, p. 223) leciona:

Assim, frequentemente, o regime de capitalização é o próprio do neoliberalismo, enquadrado como poupança individual e disponível, da iniciativa privada, para o plano do tipo contribuição definida, com baixo nível de solidariedade, hodierno e com tendência a se universalizar. Bom para as prestações programadas. Por outro lado, o regime de repartição simples, ideologicamente seria social-democrático, técnica previdenciária, de iniciativa estatal, para o plano do tipo benefício definido, com elevada solidariedade, ultrapassado no tempo e com tendência a desaparecer. Própria das prestações programadas.

Gushiken et. al. (2002) esclarece que, nos planos de contribuição definida, o valor de contribuição é previamente conhecido, mas o valor do benefício é incerto, pois seu quantitativo é calculado a partir das contribuições, do tempo de contribuição e pela rentabilidade obtida. Enquanto nos planos de benefício definido, o valor do benefício é conhecido, sendo o valor da contribuição calculado de modo a garantir o pagamento desse benefício.

O autor esclarece ainda que os custos do regime, ou seja, o valor atual dos benefícios futuros são calculados, conforme disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 66.408/1970, por um técnico especializado em matemática, também conhecido como atuário, a partir da consideração de três elementos: a base normativa dos benefícios, define os planos de benefícios ofertados e suas regras; a base atuarial, definida pelas hipóteses utilizadas para os cálculos do valor dos benefícios; e a base cadastral, que identifica as características individuais e o perfil dos participantes do regime (GUSHIKEN et. al., 2002).

Nesse sentido, faz-se necessário apresentar uma breve conceituação dos três regimes financeiros que importam à discussão acerca do Regime Próprio de Previdência Social. O Regime Financeiro de Repartição, que é subdividido em dois tipos (Simples e de Capitais de Cobertura), é o tipo de regime “onde há um pacto intergeracional e os recursos arrecadados são utilizados no mesmo período de sua arrecadação para o custeio dos benefícios pagos” (BRASIL, 2001, p. 47). O pacto entre gerações, segundo Gushinken et. al., (2002), é possibilitado pelo fato de que a geração atual de trabalhadores ativos contribui para o pagamento dos benefícios das gerações passadas, os que hoje estão aposentados, com a expectativa de que a geração futura contribua para o pagamento dos seus benefícios ao tempo de suas aposentadorias.

A modalidade Simples, também denominada de “método orçamentário”, é a adotada pela maioria das previdências públicas dos países do mundo, e é calculada pelas contribuições que devem ser arrecadadas em um período para que se garanta o pagamento dos benefícios nesse mesmo período de tempo, sem que haja uma formação de reservas (GUSHIKEN et. al., 2002).

O Artigo 12, §3º da Portaria 464/2018 dispõe que “o regime financeiro de repartição simples será utilizado como mínimo aplicável para os

benefícios diversos dos mencionados nos §§ 1º e 2º, caso previstos no plano de benefícios do RPPS” (BRASIL, 2018, p. 35).

A modalidade do Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura é

Regime que objetiva fixar taxas de custeio capazes de garantir a geração de receitas equivalentes ao fluxo de pagamentos relativos aos benefícios iniciados no exercício. Desse modo, as contribuições arrecadadas ao longo do ano são as necessárias e suficientes para constituir o capital que responderá pelo pagamento dos benefícios que serão pagos no mesmo ano. É apropriado aos casos de pensões por morte e aposentadorias por invalidez, cujas concessões conservam uma regularidade estatística (BRASIL, 2011, p. 47).

Funciona como um intermédio entre os regimes de repartição simples e de capitalização, visto que apresenta características de solidariedade e constituição de reservas. Sua principal diferença acerca do regime de repartição simples se dá pelo fato da constituição de um fundo de reserva para o pagamento das obrigações futuras caso alguma situação de contingência ou eventos inesperados (GUSHIKEN et. al., 2002).

Já o Regime Financeiro de Capitalização é caracterizado

regime onde há a formação de uma massa de recursos acumulada durante o período de contribuição, capazes de garantir a geração de receitas equivalentes ao fluxo de fundos integralmente constituídos, para garantia dos benefícios iniciados após o período de acumulação dos recursos (BRASIL, 2011, p. 47).

Por depender da formação de reserva, é um modelo bastante influenciado pelas taxas de juros e pelos níveis salariais. Nesse regime, quanto maior forem as taxas de juros mais rápida será a constituição das reservas, que serão, juntamente com a capacidade contributiva, fortemente suscetíveis aos valores dos salários.

O artigo 195 da Constituição Federal estabelece que o sistema de seguridade social, incluso a previdência social, deve ser financiado por toda a sociedade de forma direta, pelo pagamento das contribuições sociais previstas nos artigos 149 § 1º, 195 e 239 da Constituição Federal, e de forma indireta, por meio da destinação de recursos do orçamento fiscal dos diferentes entes federativos (art. 198, §2º CRFB/88). Atualmente, o texto constitucional prevê sete tipos de contribuições destinadas à seguridade social: contribuição sobre a remuneração do trabalho (contribuição da empresa sobre a folha de

pagamentos de pessoas físicas); contribuição da empresa sobre a receita ou faturamento; contribuição da empresa sobre o lucro; contribuição do trabalhador; contribuição sobre a receita de concursos de prognóstico; contribuição do importador de bens e serviços do exterior; e contribuição para o PIS/PASEP.

A partir da compreensão da estruturação do sistema previdenciário brasileiro, tendo sido explicados os tipos de regimes previdenciários e financeiros, dedica-se a próxima subseção a apresentar o Regime Próprio de Previdência Social do Brasil e, em seguida, a uma breve análise acerca dos possíveis efeitos ocasionados pela Portaria SEPRT/ME nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a adequação dos RPPS dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, mais conhecida como Reforma da Previdência de 2019.

3.3 Regime Próprio de Previdência Social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988

Os servidores públicos, segundo Souza (2004), foram a primeira classe de trabalhadores que conquistaram o direito à proteção previdenciária. Os Institutos de Aposentadorias e Pensão foram, durante muitos anos, os responsáveis pela instrumentalização desse direito, entretanto a falta de uniformização entre os critérios e benefícios por cada Instituto evidenciou a necessidade de uma reforma previdenciária que possibilitasse a “universalização da cobertura, padronização das contribuições e benefícios e unificação administrativa e financeira” (SOUZA, 2004, p. 63).

O autor afirma, ainda, que, no período marcado pelo regime militar, o sistema previdenciário sofreu inúmeras alterações, como a instituição do INPS, a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS e a criação do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS. Contudo, nenhuma dessas modificações foi suficiente para alterar de forma consistente o regime de previdência dos servidores públicos (SOUZA, 2004).

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo Porto e Caetano (2015), a proteção social dos servidores públicos era desenvolvida como uma extensão da política social do Estado, sendo as suas aposentadorias consideradas como uma espécie de prêmio pelos anos de serviços prestados. O texto constitucional original, pelo artigo 40, dispunha que o benefício previdenciário dos servidores públicos seria concedido em razão do tempo de serviço, não havendo necessidade de contribuição por parte do servidor⁸. O artigo 40 reconhecia, ainda, a concessão de proventos integrais e paridade de proventos com a remuneração dos servidores ativos, sem qualquer tipo de contraprestação para a concessão de tal benefício.

A Emenda Constitucional nº 3/1993 passou a prever o caráter contributivo aos outros benefícios previdenciários. Desse modo, foi apenas nesse momento que os servidores passaram a assumir o papel de financiadores de seus benefícios (RANGEL et. al., 2009).

A questão da concessão do benefício pelo tempo de serviço somente foi alterada para o tempo de contribuição pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que também introduziu as noções de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e o limite de idade para a requisição de aposentadoria pelos servidores (MARINELA, 2013). Nessa ocasião, foi acrescentado o parágrafo 14 ao artigo 40, que autorizava a limitação da cobertura do Regime Próprio de Previdência Social ao teto do Regime Geral de Previdência Social⁹, desde que fosse criado um regime complementar para os servidores.

Outra mudança efetuada por meio de emenda à constituição foi realizada pela EC nº 41/2003 que apresentou diversas alterações, como a inclusão do princípio da solidariedade; a substituição do princípio da integralidade pelo princípio da média da vida laboral; a substituição do princípio da paridade pelo princípio da preservação do valor real; a cobrança de contribuição dos inativos, entre outras (MARINELA, 2013).

A preocupação da administração pública em relação ao RPPS se dava em razão do comprometimento dos cofres públicos com o pagamento das aposentadorias, em razão da exorbitância do valor dos benefícios e do aumento da expectativa de vida da população que aumentava o período de

⁸ Com exceção do benefício de pensão por morte que exigia uma contribuição de 6% sobre o salário, caso o servidor optasse por ele.

⁹ Em 2020, o teto do RGPS foi fixado em R\$ 6.101,06.

pagamento das contribuições. Uma das principais alterações dessa EC foi a instituição do cálculo da média das remunerações para a determinação do valor do benefício, que antes era definido pela integralidade do último salário.

Atualmente, o artigo 40 da Constituição Federal dispõe:

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

Pela leitura do artigo 40 resta claro que cada ente federativo possui autonomia para regular os regimes próprios de previdência de seus servidores efetivos, desde que observadas as regras gerais estabelecidas à matéria. O dispositivo exige, ainda, o equilíbrio financeiro e atuarial, definidos pela Portaria 464/2018 como:

27. Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

28. Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro (BRASIL, 2018).

A Lei Federal 9.717, de 27 de novembro de 1998, também conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, estabelece os critérios de organização e funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dos militares dos Estados e do Distrito Federal.

Com a finalidade de garantir a boa gestão dos RPPS e assegurar o pagamento dos benefícios aos segurados foi instituído o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento atualmente fornecido pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia para atestar o cumprimento dos critérios exigidos no artigo 1º da Lei 9.717/1998.

O referido artigo dispõe que os RPPS devem ser organizados por normas gerais de contabilidade e atuária que sejam capazes de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, observados uma série de critérios, como a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço; financiamento mediante recursos provenientes dos entes federativos e das contribuições dos servidores para os seus respectivos regimes; cobertura de um número mínimo de segurados para garantir que os regimes possam cobrir a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios; entre outros.

A Portaria 402/2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS, dispõe

Art. 3º Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

I - a alíquota de contribuição dos segurados ativos destinada ao RPPS não poderá ser inferior à dos servidores titulares de cargos efetivos da União;

II - as contribuições sobre os proventos de aposentadoria e sobre as pensões observarão a mesma alíquota aplicada ao servidor ativo do respectivo ente federativo e incidirá sobre a parcela dos proventos e pensões concedidas pelo RPPS que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS;

III - a contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais (BRASIL, 2008).

A legislação determina, ainda, que, em caso de eventuais insuficiências financeiras decorrentes dos pagamentos dos benefícios, caberá ao ente federativo realizar sua cobertura. Desse modo, resta evidente a responsabilidade do gestor público na gestão do RPPS, devendo buscar pela eficiência na utilização de receitas e administração de despesas previdenciárias para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

A apresentação do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais, que importa ao presente trabalho, será realizada no próximo capítulo. A seguir, apresenta-se uma breve discussão acerca dos aspectos relevantes da Reforma da Previdência de 2019 para os Regimes Próprios de Previdência Social.

3.4 Aspectos Relevantes da Reforma da Previdência para o Regime Próprio de Previdência Social

A partir da construção teórico-normativa empreendida no presente trabalho a fim de compreender o sistema de seguridade social brasileiro, em especial a Previdência Social, mostra-se necessário, em razão de sua relevância e caráter recente, abordar as principais inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, conhecida como Reforma da Previdência de 2019. Para Castro e Lazzari (2017),

A Previdência Social se baseia, fundamentalmente, na solidariedade entre os membros da sociedade. Assim, como a noção de bem-estar coletivo repousa na possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade, somente a partir da ação coletiva de repartir os frutos do trabalho, com a cotização de cada um em prol do todo, permite a subsistência de um sistema previdenciário [...]. Ressalta Daniel Machado da Rocha que “a solidariedade previdenciária legitima-se na ideia de que, além de direitos e liberdade, os indivíduos também têm deveres para a comunidade na qual estão inseridos”, como o dever de recolher tributos (e contribuições sociais, como espécies destes), ainda que não haja qualquer possibilidade de contrapartida em contraprestações (é o caso das contribuições exigidas dos tomadores de serviço). (CASTRO; LAZZARI, 2017, p. 112).

Países da Europa e da América-Latina adotantes de sistema de seguridade social inspirados no Estado de Bem-Estar Social têm lidado com intensa polêmica acerca da reforma de seus sistemas previdenciários sob a chamada crise fiscal do Estado. Em razão do desequilíbrio das contas públicas, ocasionado não apenas pelo déficit previdenciário, países como o Brasil tem sido palco de atores militantes da redução das despesas previdenciárias como forma de alcançar o superávit econômico.

Há quem defenda que, associados à questão do déficit fiscal, as baixas taxas de crescimento econômico, com queda da arrecadação previdenciária, combinadas com o aumento da longevidade da população, afóra a crise econômica que ocasionou aumento no desemprego e queda na arrecadação tributária, têm conduzido ao crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em face dos contribuintes em atividade.

Noutro giro, esse discurso é falseado inclusive por economistas, como Denise Lobato Gentil, em sua tese de doutorado, ao afirmar

categoricamente que o sistema previdenciário brasileiro não é deficitário e não se encontra em situação financeiramente insustentável, como propagado pelos discursos reformistas (GENTIL, 2006, p. 15). A Economista defende que, “apesar de todas as dificuldades que o país tem passado, [...] o sistema mostrou superávit operacional ao longo de vários anos, [...] e, exatamente por isso, a previdência vem cumprindo seus compromissos junto aos beneficiários (GENTIL, 2006, p. 17).

Deste modo, conforme já mencionado anteriormente, existe uma grande base contributiva para o modelo previdenciário brasileiro, no que se refere ao Regime Geral de previdência, não sendo custeado apenas com as contribuições dos trabalhadores em atividade, como transparecem os discursos reformistas, que alardeiam o déficit previdenciário, alegando a diminuição da base de contribuintes diante do crescimento do número de beneficiários, em razão do aumento da expectativa de vida dos brasileiros. Contudo, deixam de considerar a variedade do financiamento previdenciário no país que também é custeado por toda a cadeia produtiva, como as contribuições sobre as folhas de salário, faturamentos e lucros das empresas, etc.

Tal argumentação corrobora com a pesquisa realizada por Denise Gentil (2006), que apresentou uma análise financeira da seguridade social brasileira entre os anos de 1990 a 2005, chegando a seguinte conclusão:

As informações conduzem a uma conclusão óbvia: o sistema de seguridade social apresenta receitas que têm bases amplas e diversificadas e é financeiramente sustentável, apresentando grande potencial para a expansão de gastos sociais (GENTIL, 2006, p. 162).

Em que pese os estudos atestando pelo superávit da previdência e da sua importância para a garantia da proteção social à população, a Reforma da Previdência foi aprovada em 2019 pela Emenda Constitucional nº 103/2019, alterando diversos aspectos da legislação previdenciária concernente ao RGPS e ao RPPS. A seguir, apresentam-se algumas das alterações mais relevantes em relação ao Regime Próprio de Previdência Social, objeto do presente trabalho.

Até a edição da EC nº 103/2019, a criação dos RPPS era uma faculdade dos entes federativos, sendo que os servidores públicos daqueles que não o fizessem estariam vinculados ao Regime Geral. Os sistemas complementares, antes vistos como faculdade dos entes federados, pela EC

103/2019 passaram a ser obrigatórios, assim como a adoção do mesmo teto do RGPS, tendo um prazo de dois anos para a adequação.

Outra mudança apresentada pela Reforma da Previdência de 2019 foi a disposição acerca da necessidade de edição de Lei Complementar para fins de organização, funcionamento e de responsabilidade de gestão dos RPPS dispendo sobre: os requisitos para sua extinção e migração para o RGPS; o modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; a fiscalização pela União e controle externo e social; a definição do equilíbrio financeiro e atuarial; mecanismos de equacionamentos de possíveis déficits atuariais; estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; entre outros (BRASIL, 2019).

Foi estabelecida, ainda, a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas de contribuição, tanto para os segurados do RGPS quanto para os servidores públicos, instituindo a progressividade nos termos dos artigos 11 (RPPS) e 28 (RGPS). Quando houver déficit em relação ao RPPS, as contribuições sobre os proventos de aposentadorias e pensões poderão incidir sobre os valores que superem o salário mínimo, conforme artigo 149, §1º-A, deixando de incidir apenas sobre os valores que superasse o teto do RGPS.

Em relação à idade mínima para aposentadoria no RPPS, a EC 103/2019 elevou o patamar para 65 anos para homens e 62 para mulheres, com redução de 5 anos para o professor que comprove tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Aos servidores que, à data da entrada em vigor da nova legislação, já tinham preenchidos todos os requisitos para a concessão dos benefícios foi concedido direito adquirido.

Pode-se concluir que as regras de concessão e apuração dos benefícios instituídos pela Emenda Constitucional nº 103/2019 retardam o acesso dos segurados aos benefícios e diminuem os valores recebidos por eles em comparação à regra anterior, sendo a contribuição progressiva uma de suas inovações mais relevantes.

4. A (IN) EFICIÊNCIA PÚBLICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MINAS GERAIS

Nesse capítulo haverá a apresentação dos aspectos jurídico-normativos do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais; em seguida, pontuam-se as consequências jurídicas e práticas da adequação do RPPS-MG à Reforma da Previdência, que tramita atualmente na Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2020 e do Projeto de Lei Complementar nº 46/2020. O capítulo é finalizado com as considerações acerca da (in) eficiência do RPPS-MG, dando-se ênfase à situação financeira e atuarial do regime, bem como à noção de eficiência apresentada por Onofre Alves Batista Junior.

4.1 O RPPS-MG: A Previdência na Constituição Estadual e legislação mineira

O processo de proteção social no estado de Minas Gerais foi iniciado com a criação da Caixa Beneficente dos Servidores Públicos do Estado, instituída pela Lei Estadual nº 588/1912, objetivando o pagamento de pecúlio a funcionários inválidos e seus dependentes, em caso de óbito. Em 1914, a Lei Estadual nº 645/1914, transformou o pecúlio em pensão a ser destinada à família do ex-funcionário falecido e em 1916 a Lei Estadual nº 681/1916 instituiu o auxílio funeral. Em 1924 a Caixa Beneficente foi transformada em Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais e em 1945 foi aprovado o novo regulamento da Previdência, que alterou sua denominação para Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) (MINAS GERAIS, 2019).

Conforme já destacado em momento anterior, a Lei Federal 9.717/1998 regulamentou os Regimes Próprios de Previdência Social, estabelecendo as bases jurídico-normativas para que cada Estado da federação pudesse formular suas próprias legislações acerca de seus RPPS. Nesse sentido, pela Lei Complementar nº 64/2002 foi instituído o Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais, seguindo as diretrizes da Constituição Federal de 1988, da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 e da legislação federal mencionada. Posteriormente, conforme será

abordado no presente trabalho, foram instituídas ainda as Leis Complementares nº 131/2013 e 132/2014.

A Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada em 1989, apresenta em seu artigo 10, XV em conformidade com o artigo 24, XII da CRFB/88, que compete ao Estado legislar privativamente nas matérias de suas competências e, concorrentemente com a União, sobre, dentre outros assuntos, a Previdência Social, proteção e defesa da saúde.

A competência concorrente, conforme Almeida (2007), pode ser observada na modalidade cumulativa e não cumulativa, sendo a primeira aquela em que não há limites prévios para o exercício da competência por parte de um ente, de modo que, havendo discordância entre uma norma estadual e uma federal, esta prevalece; a concorrência não-cumulativa é observada no sistema de “repartição vertical”, o que significa que as normas gerais são estabelecidas pela União, cabendo aos entes federativos estaduais a sua complementação.

No caso concorrência sobre a previdência social, disposta no artigo 24 da CRFB/88, é de forma não-cumulativa, de modo que os Estados regulam a previdência social conforme as diretrizes constitucionais federais. Ressalte-se que, conforme Béo (2013, p. 192), “os Estados-membros apenas poderão legislar nas peculiaridades da previdência social de seus funcionários públicos, não podendo legislar no âmbito da iniciativa privada, por não lhe haver sido outorgada tal competência específica”.

Merecem destaque, ainda, os dispositivos dos artigos 31 e 36 da Constituição Estadual:

Art. 31 – O Estado assegurará ao servidor público civil os direitos previstos no art. 7º, incisos IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, da Constituição da República e os que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social e à produtividade no serviço público, especialmente: [...] III - assistência e previdência sociais, extensivas ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes;

Art. 36 – Aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (MINAS GERAIS, 1989).

Seguindo as disposições do artigo 36 e pela competência concorrente do Estado estabelecida pelo artigo 10 da Constituição Estadual, foi editada em 26 de março de 2002 a Lei Complementar nº 64, instituindo o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos de Minas Gerais. A legislação foi responsável por reformular o sistema previdenciário mineiro até então vigente, definindo os parâmetros a serem observados para a inclusão de segurados, bem como para a concessão de benefícios previdenciários e acerca do financiamento do RPPS.

Até a edição da Lei Complementar 64/2002, as aposentadorias dos servidores públicos do estado eram custeadas majoritariamente pelo Tesouro Estadual, sendo o desconto do servidor a título de contribuição apenas 3,5% sobre sua remuneração, conforme disposto na Lei Estadual 12.278/1996. Desse modo, a baixa contribuição por parte dos servidores para o financiamento de suas previdências, aliado ao crescimento no número de aposentadorias, resultou num aumento da despesa pública, o que motivou a necessidade de mudanças no regime previdenciário de Minas Gerais. A Mensagem de nº 239/2001, enviada pelo então governador Itamar Franco, assim dispunha:

[...] tornou-se imprescindível para, primeiramente, assegurar a sua razão de ser como pilar social, isto é, o pagamento dos benefícios previdenciários em vigor e para as futuras gerações, a partir de uma sustentação financeira e atuarial, de modo que o sistema possa arcar com suas despesas sem a necessidade de recorrer constantemente às receitas públicas. Em segundo lugar, resguardar a economia do país (MINAS GERAIS, 2001).

O primeiro capítulo da LC 64 /2002 estabelece as regras gerais do RPPS dos servidores, estabelecendo os beneficiários segurados e dependentes dos segurados (arts. 3º a 5º) e os beneficiários assegurados com os recursos do regime (arts. 6º a 25).

Art. 3º – São vinculados compulsoriamente ao Regime Próprio de Previdência Social, na qualidade de segurados, sujeitos às disposições desta lei complementar:

I – o titular de cargo efetivo da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, assim considerado o servidor cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidas em estatuto ou normas estatutárias e que tenha sido aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou de prova de seleção equivalente, bem

como aquele efetivado nos termos dos arts. 105 e 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado;

II – o membro da magistratura e o do Ministério Público, bem como o Conselheiro do Tribunal de Contas;

III – o servidor titular de cargo efetivo em disponibilidade;

IV – o aposentado.

V – o notário, o registrador, o escrevente e o auxiliar admitido até 18 de novembro de 1994 e não optante pela contratação segundo a legislação trabalhista, nos termos do art. 48 da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994;

VI – o notário, o registrador, o escrevente e o auxiliar aposentado pelo Estado.

§ 1º – O servidor que exercer, concomitantemente, mais de um cargo remunerado sujeito ao Regime Próprio de Previdência Social terá uma inscrição correspondente a cada um deles.

§ 2º – O servidor desvinculado do serviço público estadual perde a condição de segurado.

Subseção II

Dos Dependentes

Art. 4º – São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I – o cônjuge ou companheiro e o filho não emancipado, menor de vinte e um anos ou inválido;

II – os pais;

III – o irmão não emancipado, menor de vinte e um anos ou inválido (MINAS GERAIS, 2002).

Os artigos 26 a 37 apresentam os critérios de contribuição e estabelecem a remuneração de contribuição, a alíquota, o cálculo e a destinação da contribuição. Os artigos 38 a 47 tratam da concessão e do pagamento de benefícios e determinam os critérios e responsabilidades dos órgãos e poderes competentes.

A alíquota de contribuição mensal dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas é, atualmente, de 11% sobre as remunerações, proventos e pensões. Quanto à alíquota de contribuição patronal¹⁰:

Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas é de 11% (onze por cento) incidentes sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões. § 1º – A alíquota de contribuição patronal será: I – para os segurados de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 3º, equivalente ao dobro da alíquota de contribuição prevista no caput deste artigo; (Inciso com redação dada pelo art. 10 da Lei Complementar nº 131, de 06/12/2013.) II – (Revogado pela alínea “a” do inciso I do art. 18 da Lei Complementar nº 131, de 06/12/2013.) III – para o segurado de que trata o inciso V do caput do art. 3º,

¹⁰ Explica-se, para fins de atualização legislativa, que o presente trabalho foi depositado em 23/09/2020, anterior a Lei Complementar Estadual nº 156/2020.

equivalente ao dobro da alíquota de contribuição prevista no caput deste artigo (Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 3/8/2012) (MINAS GERAIS, 2002)¹¹.

¹¹ Redação após a alteração da Lei Complementar Estadual nº 156/2020:

Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos e aposentados e dos pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões, de acordo com os seguintes parâmetros:

I – até R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), 11% (onze por cento);

II – de R\$1.500,01 (mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 12% (doze por cento);

III – de R\$2.500,01 (dois mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$3.500,00 (três mil e quinhentos reais), 13% (treze por cento);

IV – de R\$3.500,01 (três mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), 14% (quatorze por cento);

V – de R\$4.500,01 (quatro mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), 15% (quinze por cento);

VI – de R\$5.500,01 (cinco mil e quinhentos reais e um centavo) até R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 15,5% (quinze vírgula cinco por cento);

VII – acima de R\$6.101,06 (seis mil cento e um reais e seis centavos), 16% (dezesesseis por cento).

§ 1º – Incidirá alíquota de contribuição do segurado aposentado ou pensionista sobre os proventos e sobre o valor das pensões que supere três salários mínimos.

§ 2º – O Estado não poderá estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo RPPS não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao RGPS.

§ 3º – A alíquota será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor, ativo e aposentado, e do pensionista, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 4º – A alíquota de contribuição patronal será equivalente ao dobro da alíquota de contribuição prevista no caput para os segurados de que tratam os incisos I, II, III e V do caput do art. 3º.

§ 5º – Os valores previstos nos incisos do caput serão reajustados na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS.

§ 6º – Quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante, a alíquota de contribuição mensal incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição da República.

(Artigo com redação dada pelo art. 9º da Lei Complementar nº 156, de 22/9/2020, em vigor a partir de 22/12/2020.)

Quanto à destinação dos recursos das contribuições dos segurados, a gestão cabe ao Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, entidade instituída pela Lei Complementar nº 77/2004, em substituição à Conta Financeira Previdenciária – CONFIP. Desse modo, o artigo 39 impõe que cabe ao Estado, por meio do FUNFIP assegurar os benefícios de aposentadoria e os benefícios de pensão por morte. O artigo 41 afirma que a concessão dos benefícios ficará condicionada à regularidade da contribuição do segurado, quando couber o recolhimento de contribuições e à quitação do débito, nos casos de inadimplência.

O Capítulo II do RPPS/MG trata da gestão do sistema, que deve ser realizada pelo IPSEMG, e a forma de funcionamento do fundo financeiro. A Lei Complementar nº 131/2013, alterou a LC 64/2002, para determinar a extinção do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG e instituir o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV-MG, cujo objetivo é a provisão dos recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores do Estado de Minas Gerais

Cumprir mencionar, ainda, algumas das alterações efetuadas pela Lei Complementar nº 132/2014, que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado de Minas Gerais, inclusive os membros da Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e o Conselheiro do Tribunal de Contas. Interessa ao presente trabalho o artigo 3º que limita o valor máximo dos benefícios pelo RPPS/MG ao teto do RGPS para os servidores efetivos que ingressaram no serviço público estadual a partir da vigência da EC 132/2014.

Realizadas as considerações necessárias sobre o Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais, passa-se à uma breve análise acerca dos possíveis efeitos a serem causados pelo Projeto de Lei Complementar nº 46/2020, que trata da adequação do RPPS/MG à Emenda Constitucional nº 103/2019.

4.2 A Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2020 e o Projeto de Lei Complementar nº 46/2020¹²

A Portaria SEPRT/ME nº 1.348 publicada em 3 de dezembro de 2019 dispunha sobre a adequação dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019. O artigo 1º da Portaria concede o prazo até 31 de julho de 2020 para os Estados, Municípios e Distrito Federal comprovarem a adoção das seguintes medidas: a) vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS nos termos estabelecidos pela EC 103/2019; b) vigência de norma dispondo sobre a transferência do RPPS para o ente federativo da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão.

O artigo 2º afirma que, na definição das alíquotas de contribuição ordinária devidas ao RPPS, observam-se os seguintes parâmetros:

I - Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social;

II - Para o RPPS com déficit atuarial:

a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no caput do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

b) caso sejam adotadas alíquotas progressivas, será observado o seguinte:

1. deverão ser referendadas integralmente as alterações do art. 149 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019;

2. as alíquotas de contribuição ordinária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e suas reduções e majorações corresponderão, no mínimo, às previstas no §1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

¹² Dada a data de depósito do presente trabalho, qual seja, 23/09/2020, o recorte pautou-se nos textos de proposta de Emenda Constitucional e projeto de Lei Complementar. Entretanto, já vigoram a Emenda Constitucional nº 104 de 14 de setembro de 2020 e a Lei Complementar nº 156 de 22 de setembro de 2020, não abordadas no presente trabalho.

Com o fim de atender às determinações da Portaria 1348/2019, em 23 de junho de 2020, o governador de Minas Gerais Romeu Zema encaminhou duas propostas de lei tratando da Reforma da Previdência: a Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2020 e Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 46/2020.

O PLC 46/2020 altera a Emenda Constitucional nº 64/2002 criando a autarquia Minas Gerais Previdência dos Servidores Públicos Civis do Estado, instituindo fundos de previdência do estado de Minas Gerais. O projeto está em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, até o presente momento¹³ tendo sido aprovado em primeiro turno pelas Comissões de Constituição e Justiça, Comissão de Administração Pública.

Dentre as medidas mais polêmicas do projeto está a revisão das alíquotas de contribuição de todos os servidores efetivos, ativos e inativos. O texto apresenta quatro alíquotas a serem aplicadas de forma progressiva a depender da remuneração.

Art. 17 – O art. 28 da Lei Complementar nº 64, de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28 – A alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos, inativos e pensionistas, a que se refere o art. 3º, será progressiva e incidirá sobre a remuneração de contribuição, sobre os proventos e sobre o valor das pensões de acordo com os seguintes parâmetros:

I – até R\$2.000,00 (dois mil reais), 13% (treze por cento);

II – de R\$2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$6.000,00 (seis mil reais), 14% (catorze por cento);

III – de R\$6.000,01 (seis mil reais e um centavo) até R\$16.000,00 (dezesesseis mil reais), 16% (dezesesseis por cento);

IV – acima de R\$16.000,01 (dezesesseis mil reais e um centavo), 19% (dezenove por cento).

Os segurados inativos e pensionistas cujos benefícios não ultrapassem a quantia de R\$ 1.045,00 estão isentos do pagamento de alíquotas. Atualmente, os servidores do Estado de Minas Gerais contribuem com uma alíquota única de 11% sobre seus salários. Importante destacar que cada alíquota apresentada no PLC deve incidir apenas sobre a respectiva faixa salarial e não sobre toda a remuneração. Em relação aos servidores inativos,

¹³ Pesquisa realizada em 16 de julho de 2020.

atualmente somente são descontadas alíquotas de contribuições de benefícios que excedam o teto de contribuição do RGPS.

A PEC nº 55/2020 propõe a alteração do sistema de previdência social dos servidores públicos civis, a modernização da política de gestão de pessoas, estabelecendo regras de transição, bem como outras disposições. Dentre as medidas mais polêmicas da proposta está a possibilidade do Estado de criar contribuições extraordinárias provisórias sempre que ocorrer situações de déficit previdenciário, tanto para servidores ativos, como inativos e pensionistas.

A PEC propõe o aumento, ainda, da idade mínima para aposentadorias voluntárias, estabelecendo o limite mínimo de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, desde que sejam simultaneamente atendidos critérios de tempo de contribuição. Quanto aos professores que comprovem tempo efetivo de exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, a idade mínima para aposentadoria voluntária é diminuída para 57 anos para professoras e 60 anos para professores. É previsto ainda a aposentadoria compulsória aos servidores com 75 anos.

Em relação ao tempo de contribuição, a proposta estabelece a necessidade de regulamentação por lei complementar, contudo, apresenta o prazo de 25 anos como regra de transição, sendo, pelo menos, dez de efetivo exercício no serviço público e cinco no cargo em que se pretenda a aposentadoria.

Outras determinações impactam nos proventos recebidos pelos servidores da ativa, vez que vedam, para servidores que entrem no serviço público em data posterior à aprovação da PEC, a concessão de adicional por tempo de serviço, adicional de desempenho, adicional de valorização da educação básica (ADVEB) e trintenário, bem como as licenças-prêmio.

4.3 Análise do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais à luz do Princípio da Eficiência Pública

Realizadas as considerações necessárias acerca das especificidades do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais, passa-se à análise de sua eficiência pública. Inicialmente, serão apresentados

os dados acerca da situação atual do RPPS, avaliando sua situação fiscal, financeira e distributiva. A presente seção será finalizada com as considerações sobre a (in) eficiência do RPPS de Minas Gerais à luz da eficiência pública conforme pensada por Onofre Alves Batista Junior, apresentada no segundo capítulo deste trabalho.

No ano de 2019, a Secretaria do Tesouro Nacional lançou um documento intitulado “Diagnóstico da Situação Fiscal” referente ao estado de Minas Gerais, apresentando dados acerca do panorama fiscal, receitas, despesas, Previdência e o patrimônio do estado.

De acordo com os dados apresentados pelo Tesouro Nacional (2019), em dezembro de 2018, o Poder Executivo do estado de Minas Gerais contava com mais de 313 mil servidores. Os valores gastos com os benefícios dos pensionistas civis, em 2018, foram de R\$10,8 bilhões de reais, sendo sua média salarial R\$ 3.941,00, enquanto a média salarial dos inativos militares é de R\$ 8.532,00; o que evidencia a disparidade entre as duas categorias, ampliada, ainda pelas características dos sistemas, como a concessão de promoção na reserva dos militares.

A questão previdenciária é apresentada como um grave problema pelo Tesouro Nacional (2019), vez que, em dezembro de 2018, dos três bilhões gastos com a folha de pessoal dos servidores ativos e inativos, 42,8% foram gastos com aposentados e 8,9% com pensionistas, de modo que mais de 50% da folha de pessoal é dispêndio com benefícios de civis e militares.

Em relação às receitas previdenciárias, as contribuições previdenciárias dos servidores ativos do Poder Executivo para o RPPS passaram de R\$ 557 milhões em 2011 para R\$ 800 milhões em 2018, totalizando 43% de aumento; enquanto as dos militares passaram de R\$ 243 milhões para R\$ 483 milhões no mesmo período, representando um acréscimo de 98%. Os dados apresentados certamente são positivos, contudo, as complementações previdenciárias em 2011 corresponderam a R\$ 3,8 bilhões, saltando para R\$ 11,1 bilhões em 2018. O documento apresentado pelo Tesouro Nacional (2019) afirma haver claro componente previdenciário no desajuste fiscal do estado de Minas Gerais, entretanto, não relaciona sua origem apenas às regras constitucionais de regulação do sistema do RPPS, mas também denuncia problemas na formulação e gestão das políticas de

peçoal, que são realizadas sem os prévios estudos de impactos previdenciários.

O estado de Minas Gerais em 2018 ultrapassou o limite de despesa com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, totalizando R\$ 22,5 bilhões com inativos e R\$ 27,9 bilhões com pessoal ativo. Entre os anos de 2014 a 2018, percebeu-se um aumento de despesa com inativos e pensionistas em 53%, enquanto o incremento contabilizado com os descontos do pessoal ativo foi de apenas 32%. Segundo o Tesouro Nacional (2019, p. 63), “esses dados revelam o impacto do crescimento das remunerações em decorrência dos aumentos salariais concedidos, situação que tem contribuído (e continuará a contribuir) para um grande aumento vegetativo da folha de benefícios”.

Salienta-se ainda que os servidores efetivos que ingressaram no serviço público do Estado de Minas Gerais até julho de 2003 ainda fazem jus ao adicional por tempo de serviço (quinqüênios e trintenário), gerando aumento vegetativo na folha de pagamento, com conseqüente impacto justamente nos benefícios concedidos com integralidade e reajustados com paridade, posto que, para os servidores que tenham ingressado no serviço público até 19 de dezembro de 2003, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, são assegurados esses direitos (TESOURO NACIONAL, 2019, p. 64).

Os reajustes e aumentos, segundo o Tesouro Nacional (2019), não observaram os cálculos atuariais para verificação do seu impacto na conta da previdência do funcionalismo estadual, não constando, também, qualquer menção às fontes de custeio de tais aumentos. Outro fator gerador de impacto substancial na previdência social de Minas Gerais é a previsão de incorporações de vantagens à remuneração do servidor, como o Abono Mensal (artigo 8º da Lei Estadual nº 21.710/2010) e de vantagens relativas ao apostilamento integral ou proporcional em virtude da ocupação de cargo de provimento em comissão.

Os dados computados pelo Tesouro Nacional (2019) dão conta, ainda, de que os gastos com as aposentadorias dos militares são bem mais dispendiosos para o estado do que as aposentadorias de civis. Em dezembro de 2018 eram 280 mil aposentados e pensionistas civis, com o dispêndio de R\$ 1,1 bilhão de reais, e 47 mil militares inativos ou pensionistas, cujo dispêndio

era de R\$ 480 milhões, 42% a mais que o gasto com os civis. A tabela a seguir, retirada do Diagnóstico do Tesouro Nacional (2019) mostra a evolução dos segurados do RPPS de Minas Gerais.

Quadro 1 – Evolução do número de servidores ativos e inativos entre 2002-2017

Situação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ativos	257.143	252.670	241.745	272.389	279.281	284.992	278.551	276.809
Aposentados	125.595	126.864	126.991	129.769	137.913	139.603	147.192	155.603
Pensionistas	34.576	34.610	35.072	35.268	35.321	35.878	36.226	37.094
Apos.+Pens.	160.171	161.474	162.063	165.037	173.234	175.481	183.418	192.697
Ativos/(Apos.+Pens.)	1,60	1,56	1,49	1,65	1,61	1,62	1,51	1,43
TOTAL	417.314	414.144	403.808	437.426	452.515	460.473	461.969	469.506
Situação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ativos	261.497	254.410	218.185	259.964	218.462	223.084	169.497	186.849
Aposentados	163.274	186.676	192.874	199.831	219.134	222.800	236.420	240.490
Pensionistas	37.451	38.291	38.435	38.026	38.196	38.213	37.835	38.177
Apos.+Pens.	200.725	224.967	231.309	237.857	257.330	261.013	274.255	278.667
Ativos/(Apos.+Pens.)	1,30	1,13	0,94	1,09	0,84	0,85	0,61	0,67
TOTAL	462.222	479.377	449.494	497.821	475.792	484.097	443.752	465.516

Fonte: Tesouro Nacional (2019).

Conforme se observa pelos dados apresentados acima, entre 2002 e 2017, constata-se a perda de 70.294 segurados ativos, ou seja, segurados que contribuía para o RPPS; enquanto, no mesmo período, observou-se um aumento no número de aposentados e pensionistas em 118.469 beneficiários. Em termos estatísticos, significa dizer que em 2002 havia 1,6 servidor ativo para cada servidor inativo; e em 2017 essa relação caiu para 0,67 (TESOURO NACIONAL, 2019).

Há claro componente previdenciário na situação de desajuste fiscal do Estado, que, entretanto, tem sua origem não apenas nas atuais regras que regulam o sistema (traçadas no plano constitucional, no caso do RPPS, e, na legislação estadual, no que se refere aos militares), mas, também e fortemente, na formulação e gestão das políticas de pessoal, realizadas sem a prévia verificação de seus impactos previdenciários, descompasso que, aprofundando o desajuste, existente culminou com o fracionamento do pagamento de salários, proventos e soldos (TESOURO NACIONAL, 2019, p. 63).

A Avaliação Atuarial do FUNFIP de 2018 constatou que apenas 42,8 mil aposentados e pensionistas, de um total de 278 mil, recebem acima do teto

do RGPS, um percentual de 15%. O que os dados demonstram é que com menos contribuintes a previdência mineira termina por elevar seu peso dentro do orçamento estadual. Sendo as contribuições em 11% dos servidores e 22% patronais, em 2017, o Poder Executivo teve de aportar mais de R\$ 827 milhões, em média, por mês para cobrir as insuficiências previdenciárias (TESOURO NACIONAL, 2019).

Quadro 2 – Estatísticas dos segurados ativos do RPPS-MG

Poder/Órgão	ABAIXO do Teto do RGPS			ACIMA do Teto do RGPS		
	Fx	Salário Médio de Contribuição	Folha Mensal de Salários de Contribuição	Fx	Salário Médio de Contribuição	Folha Mensal de Salários de Contribuição
Executivo	147.024	2.896	425.787.565	18.701	10.833	202.594.189
Legislativo	121	5.758	697.966	959	20.552	19.708.951
Judiciário	1.808	4.447	8.040.525	12.460	13.225	164.782.985
Ministério Público	340	4.354	1.480.392	3.578	15.997	57.238.854
Tribunal de Contas	5	4.351	21.753	978	22.988	22.481.842
Defensoria Pública	86	3.320	285.492	697	22.341	15.571.454
Tribunal de Justiça Militar	31	4.711	146.056	61	15.938	972.198
Total	149.415	29.847	436.459.749	37.434	121.874	483.350.473

Fonte: TESOURO NACIONAL, 2019.

O quadro 2 apresenta as estatísticas relacionadas aos segurados do RPPS por Poder e Órgão para demonstrar que os servidores do Poder Executivo, embora sejam mais numerosos, apresentam uma média salarial inferior aos demais Poderes, ao passo que também apresentam uma proporção maior de segurados com remuneração acima do teto do RGPS.

Outro fator que deve ser considerado na presente análise é o alto número de servidores estaduais mineiros enquadrados nas aposentadorias especiais, sendo elegíveis para a inatividade com menos tempo de contribuição, como os professores da Educação Básica, que representam 50% do total de segurados ativos do RPPS, e os profissionais de segurança, que constituem 24% do total da força de trabalho do Estado (TESOURO NACIONAL, 2019).

Se tomarmos os dados históricos do déficit financeiro do RPPS (de R\$ 5,3 bilhões, em 2013, R\$ 6,3 bilhões, em 2014, subindo até R\$ 10,7 bilhões em 2017), constata-se que a extinção da segregação da massa em 2013 tornou mais difícil para o

Estado atingir o acúmulo de recursos necessários ao cumprimento das obrigações do plano de benefícios, exigindo do Poder Público o aporte crescente de recursos para a cobertura da folha de benefícios, o que contraria o princípio constitucional da economicidade e impacta nos limites de gastos com pessoal impostos pela LRF (TESOURO NACIONAL, 2019, p. 80).

Notadamente, as avaliações empreendidas pelo Diagnóstico do Tesouro Nacional, até pela sua própria natureza, apenas evidenciaram os aspectos econômicos do RPPS mineiro. Desse modo, considerando que a Previdência Social possui, dentre as diversas preocupações, uma finalidade específica de garantir o bem estar da população que não tem mais condições laborativas, passa-se à análise acerca dos aspectos sociais da temática.

Destaca-se, conforme mencionado nos capítulos anteriores, que a Previdência Social constitui uma das principais políticas públicas do estado brasileiro, sendo parte integrante do Sistema de Seguridade Social apresentado pela Constituição Federal de 1988. De acordo com os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2020), 30,7 milhões de pessoas possuíam renda de aposentadoria ou pensão no ano de 2019, correspondendo a 19% a mais do que no ano de 2012. De modo que, em relação à representatividade da previdência social brasileira, para 14,7% da população, o rendimento das aposentadorias e pensões corresponde a uma parcela importante dos rendimentos declarados.

No ano de 2019, segundo dados coletados no Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais¹⁴, o gasto com pagamento de pessoal foi de mais de 52 bilhões de reais, sendo 27,2 bilhões o valor gasto com o pessoal ativo e 24,7 bilhões o gasto com aposentados e pensionistas. O gasto total com despesas de pessoal correspondeu a mais de 8% do Produto Interno Bruto do estado no ano de 2019.

Sendo a Previdência Social umas das principais políticas sociais do país, a literatura especializada vem ressaltando seus aspectos distributivos e seus impactos na luta pela redução da pobreza e da desigualdade, da distribuição de renda e da movimentação da economia do país e, sobretudo, dos pequenos municípios, destacando-se os trabalhos de Hoffmann (2009,

¹⁴ Ver em: <http://transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal>

2010), Silveira (2008), Carvalho Filho (2012), Reis, Silveira e Braga (2013), entre outros.

Delgado e Cardoso Junior (2000) realizaram uma pesquisa com seis mil domicílios das regiões Nordeste e Sul do Brasil a fim de verificar os impactos socioeconômicos da previdência rural e concluíram que a aposentadoria rural representa um grande diferencial na composição das rendas familiares da população rural.

Reis et. al (2015) desenvolveram um trabalho visando reconhecer os impactos das aposentadorias e pensões sobre os indicadores de bem-estar social nos domicílios de Minas Gerais, considerando os aspectos apresentados pelo Índice de Bem-Estar domiciliar (Ibed). As dimensões definidas pelo Ibed são acesso ao trabalho, acesso ao conhecimento, disponibilidade de recursos e condições de moradia ou habitação, definidas por um conjunto de 23 variáveis, de acordo com o trabalho de Barros et. al (2003).

A pesquisa, que partiu de um banco de dados composto por 10.270 domicílios, sendo 73,28% concentrado nas áreas urbanas, evidenciou que 26,72% dos entrevistados são beneficiários da previdência social, dos quais 83% estão nas áreas urbanas. Os resultados obtidos pela pesquisa dão conta de que a previdência social exerce maior impacto positivo sobre a renda média familiar em relação às rendas dos domicílios mais pobres. O que corrobora com os achados de Delgado e Cardoso Junior (2000, p. 25), quando constataram que o “benefício previdenciário é tão mais importante na conformação da renda domiciliar quanto menores as faixas de rendimentos consideradas”.

Quanto aos impactos da previdência social sobre as variáveis de bem-estar dos domicílios de Minas Gerais, os resultados estimados mostraram efeitos positivos sobre as variáveis de renda, acesso ao conhecimento e condições de moradia. De modo geral, os dados da pesquisa indicaram que esses impactos tendem a ser mais expressivos nos domicílios das faixas mais baixas de renda em comparação com os domicílios da classe média. Nesse sentido, pode-se inferir que, além da função de seguro social, o sistema previdenciário tem características distributivas intrageracionais, que são as transferências de recursos entre indivíduos de uma mesma geração. (REIS et. al, 2015, p. 116).

Decerto, conforme afirmado no presente trabalho, que a eficiência pública está estritamente ligada a ideia de universalização de resultados, assim

como as facetas da eficiência *stricto sensu*, quais sejam, a produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade e desburocratização. Noutra giro, a eficiência de determinada atuação pública não pode ser mensurada por aspectos meramente economicistas e sob a mesma lógica da eficiência privada, porém os índices financeiros não podem ser negligenciados ou abstraídos da presente análise. No caso do estado de Minas Gerais, o que se pode afirmar com segurança é que há uma grande disparidade entre as aposentadorias de servidores civis e militares, o que certamente impacta o regime de previdência como um todo.

O presente trabalho, que apresenta como proposta a análise do RPPS mineiro à luz da teoria desenvolvida por Onofre Alves Batista Junior, em defesa da eficiência pública enquanto satisfação do bem comum e da justiça social, preocupa-se em observar, prioritariamente, em que níveis estão sendo atendidos os objetivos constitucionalmente elencados a respeito da Previdência Social.

Eduardo Fagnani (2007), a partir de dados obtidos no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, defendia que, à época de sua pesquisa, 14 milhões de pessoas eram beneficiárias da Previdência Social, sendo 87 milhões de pessoas atendidas indiretamente. Nesse período, o autor calcula que, sem os benefícios previdenciários e assistenciais entregues pelo Sistema de Seguridade Social, a proporção de idosos vivendo abaixo da linha da pobreza seria de 70%, ao invés dos 10% observados.

Tafner e Giambiagi (2007) acreditam na eficácia da previdência brasileira no combate à pobreza e na redistribuição de renda, embora questionem se essas podem ser consideradas funções da previdência social e se não existiriam alternativas menos dispendiosas para tal fim.

Ocorre que a previdência é um misto de seguro com direito fundamental, destinado ao Bem-Estar Social. Se o primeiro deve ser atuarial, o segundo pressupõe a redistribuição de renda. Mesmo nas hipóteses em que atua como seguro, como, por exemplo, para os acometidos de invalidez, haverá transferência de renda daqueles que não sofreram o sinistro. Troca-se o risco pela redistribuição. Assim, não é possível pensar, num sistema previdenciário eficiente, numa taxa de retorno sempre de 100% (ABREU, 2016, p. 238).

A presente discussão interessa ao trabalho, vez que havendo redistribuição de renda, é possível que se fale em satisfação do bem comum e

da justiça social, o que, segundo Batista Junior (2008), representa o objetivo primordial da eficiência pública. Importante destacar que a Previdência Social contribui para a instituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil, sendo considerada por Abreu (2016), como sua instituição central, uma vez que deu origem a diversas políticas sociais, como as de habitação, educação, saúde, crédito ao trabalhador, por meio dos institutos de aposentadorias e pensões.

O trabalho desenvolvido por Luana Sousa (2016), cuja pretensão era avaliar a eficiência das RPPS estaduais em relação à evolução patrimonial no ano de 2014, a partir do modelo de Análise Envoltória dos Dados, colocou o estado de Minas Gerais na 23ª posição do ranking de eficiência, sendo considerado ineficiente nos dois modelos de análise utilizados.

As recomendações realizadas no Diagnóstico lançado pelo Tesouro Nacional para o melhoramento da gestão do RPPS de Minas Gerais apontam para sete caminhos: a separação da assistência à saúde das funções da previdência; possibilidade de militares da reserva exercerem atividades civis, o que diminuiria o número de novas contratações do serviço público; a estruturação de uma unidade gestora única do RPPS, visto que, atualmente, o IPSEMG não participa dos processos de concessão de benefícios de aposentadoria; o estabelecimento de uma política de pessoal que assegure que qualquer atividade que cause potencial impacto de majoração dos benefícios de RPPS-MG sejam objeto de prévio estudo atuarial; a regulamentação do FUNPREV combinado com a vinculação de receitas e aportes de bens, direitos e ativos a esse fundo e o redimensionamento do FUNFIP; adequação das regras de concessão e manutenção da pensão por morte às regras do RGPS (Lei Federal nº 13.135/2015) e; a alteração do plano de custeio do RPPS (TESOURO NACIONAL, 2019).

Essa ineficiência econômica também é verificada ao se analisar o regime sob a ótica do Princípio da Eficiência postulado na CRFB/88, conforme facetas pontuadas pelo Professor Onofre Alves Batista Júnior (2004). Isso porque verifica-se clara setorização da política com dispêndio expressivo de recursos e ausência de maximização dos resultados.

Veja-se que sob a ótica da eficácia, conforme apontado no primeiro capítulo desse trabalho, a atuação da Administração Pública deve ter como foco atenção à coletividade, tendo como fim último o bem comum. Contudo, o que se percebe pela análise dos dados é que o Regime Próprio de Previdência

Social abrange uma pequena parcela da população entre seus segurados, comparado ao Regime Geral de Previdência Social. Conforme os dados apresentados pelo Tesouro Nacional, no ano de 2018, o total de aposentados e inativos pelo RPPS de Minas Gerais era de cerca de 280 mil pessoas, sendo que o Estado tem uma população média estimada de 21 milhões de pessoas. Desse modo, o total de beneficiários do RPPS mineiro representa apenas 1,3% do total da população.

Sob a ótica da produtividade, uma das facetas da eficiência *stricto sensu*, verifica-se que o RPPS mineiro também não alcança tal balizador. Isso porquê, a produtividade tem como um dos caminhos a minimização do emprego de recursos escassos para determinados benefícios pré-estabelecidos. Não obstante seja essencial um plano de previdência e assistência aos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, em função do que pressupõe a política de seguridade social postulada na CRFB/88 e replicada pela Constituição Mineira, sabe-se que até a edição da Lei Complementar 64/2002, as aposentadorias dos servidores públicos do estado eram custeadas majoritariamente pelo Tesouro Estadual, sendo o desconto do servidor a título de contribuição apenas 3,5% sobre sua remuneração, conforme disposto na Lei Estadual 12.278/1996. Ademais, conforme apontado pelo Tesouro Nacional (2019) há claro componente previdenciário no desajuste fiscal do estado de Minas Gerais, relacionado não apenas a disparidade contributiva e concessiva de benefícios, mas também denuncia problemas na formulação e gestão das políticas de pessoal, que são realizadas sem os prévios estudos de impactos previdenciários.

Dessa forma, percebe-se que não há uma gestão eficiente e produtiva dos escassos recursos do Tesouro Nacional Mineiro, nem mesmo da parcela legalmente destinada a concessão de benefícios previdenciários que compõe o RPPS. Veja-se, por fim, que a produtividade está relacionada também a maximização da utilização dos recursos escassos para a redução das injustiças sociais. Nesse aspecto volta-se ao afirmado anteriormente, a política atinge uma parcela muito pequena da população mineira e boa parte dela não encontra-se nas camadas mais carentes da sociedade. A despeito de destinar-se a parcela específica da população, possui um déficit atual de 13,4 bilhões de reais anuais (PSEMG, 2019), ressaltando ainda mais a sua ineficiência.

Tratando-se da economicidade percebe-se como mandamento máximo a adequação das despesas com os benefícios concedidos pelo RPPS com as suas receitas. Conforme exposto no presente trabalho, não há essa equalização entre fontes de custeio e concessão de benefícios, o que implica a necessidade de reforma urgente do sistema.

Por fim, necessário pontuar que o princípio da eficiência requer a desburocratização da estrutura administrativa e do procedimento administrativo, com o enxugamento de escalões burocráticos. No caso do estado de Minas Gerais, demonstrou-se com segurança que não há contingenciamento e plano de impactos relacionados as contratações públicas e regulamentação das carreiras dos servidores do estado, além de existir uma grande disparidade entre as aposentadorias de servidores civis e militares, o que certamente impacta o regime de previdência como um todo.

Embora o Regime de Previdência Social, mormente o Regime Próprio, tenha em seu âmago viés de seguro e contraprestação às contribuições prestadas pelos beneficiários, percebe-se que a gestão dos recursos destinados a essa política é ineficaz e não há paridade entre a contribuição e o vulto de benefícios concedidos, o que onera toda a população mineira em face de determinado estrato social.

Como bem pontuado no segundo capítulo do presente trabalho, a eficácia, enquanto um viés do Princípio Constitucional da Eficiência, liga-se ao resultado alcançado e principalmente a universalização deste. Alinhado a isso, tem-se a eficiência *stricto sensu* composta por ideais de produtividade, economicidade, qualidade e desburocratização. A gestão atual do RPPS mineiro vai ao encontro de todo o teor do princípio constitucional da eficiência e não contribui para a maximização do bem comum, mas apenas do atendimento prioritário de determinada camada social.

Destaca-se que o arranjo previdenciário do RPPS-MG em repartição simples e a recorrente necessidade a necessidade adicional de recursos é suprida por meio de aporte anual do Tesouro Estadual. Entretanto, tal aporte deveria se dar no limite da necessidade do regime, como previsto na legislação federal e pela estrutura técnica do regime financeiro adotado. Evitando-se comprometer recursos para investimentos em demais políticas públicas, essenciais para realização do bem comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou como proposta a análise do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais a partir do Princípio da Eficiência Pública em sua concepção de satisfação do bem comum e da justiça social. A metodologia escolhida foi a bibliográfica, sendo a pesquisa realizada por meio de bibliografia especializada nas temáticas, bem como documentos jurídico-normativos e técnicos concernentes ao tema em apreço.

Para a efetivação da pesquisa, dividiu-se o trabalho em quatro partes. A introdução, primeiro capítulo, apresentou o tema proposto, os objetivos, a metodologia e a estrutura. O segundo capítulo tratou sobre o Princípio da Eficiência Pública, sendo iniciado pela apresentação da categoria Estado enquanto mediador de contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações estabelecidas na produção. Em seguida, passou-se ao estudo da Administração Pública, por meio de uma breve construção teórica acerca de seu conceito, das reformas administrativas brasileiras e de seus princípios constitucionais.

Sendo o marco teórico-analítico escolhido para as análises empreendidas neste trabalho, abordou-se, especificamente, o Princípio da Eficiência Pública, conforme estabelecido por Onofre Alves Batista Junior, que procura apresentar uma categorização diversa da concepção de eficiência privada. Para o autor, a eficiência pública não pode ser confundida com a economia de recursos, mas é refletida pela medida de satisfação do bem comum e da justiça social, devendo, para sua aferição, serem observados em que nível estão sendo atendidos os objetivos constitucionais das políticas públicas. Destacou-se, ainda, as ideias apresentadas pelo autor de efetivação da eficiência pública por meio de uma atuação modernizadora da administração pública, que seria obtida pelo modo de gestão dos agentes públicos e de organização, estruturação e disciplinamento das atividades administrativas.

O terceiro capítulo apresentou o Sistema de Seguridade Social do Brasil com ênfase à Previdência Social. Iniciou-se com breves considerações acerca do neoliberalismo e a instituição do Welfare State. Destacou-se que, no Brasil, houve um reconhecimento tardio dos direitos sociais. Reconheceu-se que a Constituição Federal de 1988 certamente representa um marco na

história do Sistema de Seguridade Social do país, que a partir de sua instituição, passou a ser composto pela Saúde, Assistência Social e Previdência Social.

Em seguida, apresentou-se a história da Previdência Social, a partir da experiência internacional e da brasileira. No caso do Brasil, foram informados os marcos jurídicos-normativos, desde seu início na década de 1920, até a Constituição Federal de 1988.

Os Regimes Previdenciários e Financeiros foram tratados na sequência. Destacou-se que a Previdência Social é composta por três regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar, sendo os dois primeiros de filiação obrigatória e o terceiro de filiação facultativa. Os regimes financeiros também são de três tipos: Regime de Repartição Simples, Regime de Repartição de Capitalização e Regime de Capitalização.

Deu-se especial atenção ao Regime Próprio de Previdência Social, visto ser objeto do trabalho, sendo de filiação obrigatória para os servidores públicos e militares da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo estabelecidos seus marcos jurídicos normativos no artigo 40 da Constituição Federal e pela Lei Federal 9717/1998. Para finalizar o capítulo, evidenciaram-se os aspectos relevantes da Emenda Constitucional nº 103/2019, a Reforma da Previdência de 2019, para os servidores públicos.

O quarto capítulo, que constituiu, de fato, a pesquisa proposta pelo presente trabalho, foi iniciado com a apresentação do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais, a partir da Constituição Estadual mineira e da legislação estadual concernente à matéria. Abordou-se, em seguida, a Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2020 e o Projeto de Lei Complementar nº 46/2020, apresentados pelo governador do Estado como proposta de adequação do RPPS às alterações efetuadas pela Reforma da Previdência. Dentre suas principais alterações, citam-se a alteração da alíquota de contribuição dos segurados, passando de um valor fixo de 11%, para uma progressão entre 13 a 19%, a depender da renda mensal percebida; a possibilidade de instituição de contribuições extraordinárias provisórias em caso de déficit previdenciário; e o aumento da idade mínima para aposentadoria, para 62 anos para mulheres e 65 anos para homens.

Na sequência, a partir de dados informados pelo Tesouro Nacional no Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais, foi apresentada a situação financeira do Regime Próprio de Previdência Social de Minas Gerais. Os dados informados no documento mostram uma realidade de déficit e altos gastos do Estado com pessoal, inclusive, de forma a exceder os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Constatou-se que mais da metade das despesas com pessoal do estado é concentrada no pagamento de inativos civis ou militares e pensionistas.

O relatório apresentado pelo Tesouro Nacional afirma haver forte fator previdenciário na situação do desajuste fiscal do Estado, contudo reconhece que a formulação e gestão das políticas de pessoal, que geralmente são realizadas sem que se faça a prévia avaliação dos impactos previdenciários, foi um dos principais causadores dessa situação.

Demarcou-se, por fim, a incapacidade redistributiva da previdência social, conforme defendido por parte da literatura que estuda a temática, o que, certamente, representa um aspecto importante da reforma dessa política pública.

Considerando a possibilidade de funcionar como política redistributiva e, ainda, de garantir a renda da população contribuinte que não mais possui capacidade laborativa, percebe-se que a Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social, nos moldes atuais, não cumpre seu papel constitucional, podendo ser considerado ineficiente, de acordo com a teoria da eficiência pública adotada por Batista Junior, que se preocupa, prioritariamente, com a satisfação do bem público e da justiça social.

Pontua-se que, chegando-se a um equilíbrio financeiro e atuarial, o Estado poderia investir recursos em políticas públicas prioritárias essenciais a consecução do bem comum e alinhadas com o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.

REFERÊNCIAS

ABREU, D. B. **A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia.** Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26082016-141751/publico/DimitriBrandideAbreuPrevienciasocialcomoinstrumentoIntegral.pdf>

ALMEIDA, F. D. M. de. **Competências na Constituição de 1988.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007. 152p.

ARRETCHE, M. T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State.** BIB (Boletim Informativo e Bibliografia de Ciências Sociais, Nº 39. 1995 (P. 3-40)

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.C.; FRANCO, S. **O índice de Desenvolvimento da Família (IDF).** Rio de Janeiro, Texto para Discussão, n. 986, IPEA, 63 p., 2003.

BATISTA JÚNIOR, O. A. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 772p.

BATISTA JÚNIOR, O. A. **O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2008, 98: 119-158.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BÉO, C. R. In: MACHADO, A. C. da C. (Org.). **Constituição Federal Interpretada: 4. ed.** Barueri: Manole, 2013. p. 698-709.

BOSCHETTI, I. **Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social brasileira.** In: Psicol. soc. v.15, n.1, p. 57-96, jan. /jun. [S.l], 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103,** de 12 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

BRASIL. **Portaria Nº 464, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2018.** Ministério da Fazenda. Diário Oficial da União Nº 222, 20 de novembro de 2018. Disponível em:

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Complementar: o futuro começa agora!** Brasília, 2011a.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Dicionário de Termos e Conceitos mais usados no Regime de Previdência Complementar.** Brasília, 2011

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: .

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Vol. 120.N. 1. Brasília. ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO FILHO, I. E. **Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: evidence from a Social Security Reform**. Economic Development and Cultural Change, 60(2), 399-435, 2012.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 20 ed., Forense, Rio de Janeiro, 2017

DE PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DELGADO, G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região Sul do Brasil**. 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0734.pdf

FAGNANI, E. Seguridade Social no Brasil (1988/2006): longo calvário e novos desafios. In. FAGNANI, E. (org.) **Carta Social e do Trabalho**, n. 7. Campinas: Unicamp, Cesis, set/dez, 2007.

FARIAS, F. B. de. **O modo estatal global: crítica da governança planetária**. São Paulo, Xamã, 2013.

GUSHIKEN, L. et al. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?: uma visão prática e teórica**. Brasília: Secretaria de Previdência Social, 2002. 357

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** –Análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GOES, H. **Manual de Direito Previdenciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2000.

HOFFMANN, R. **Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita**. Economia e Sociedade, 18(1), 213-231, 2009.

HOFFMANN, R. **Como aposentadorias e pensões afetam a educação e o trabalho de jovens do domicílio**. Economia e Sociedade, 38(1), 201-209, 2010.

IBRAHIM, F. B. **Curso de Direito Previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: 2015.

IPSEMG. **Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP) de 2019**. Disponível em . Acesso em: 15/11/2020.

JARDIM, R. G. **Antecedentes históricos da Seguridade Social no mundo e no Brasil**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 02.ago.2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/36139/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>>. Acesso em 20/10/2019.

MACHADO, M C. **Princípio da eficiência da Administração Pública**. Amicus Curiae, 2011, 6: 1-10. Disponível em <<http://periodicos.unesc.net/amicus/article/viewFile/536/528>>. Acesso em 20/10/2019.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 7 ed. Niterói: Ímpetus, 2013.

MARTINEZ, W. N. **Primeiras Lições de Previdência Complementar**. São Paulo: LTr, 1996.

MARTINS, João Marcos Brito. **Dicionário de seguros, previdência privada e capitalização**. Forense Universitária, 2005.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social - custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho. Assistência social e saúde**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MINAS GERAIS. Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais. **Cartilha Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte, 2019.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 64, de 24 de março de 2002**. Institui o regime próprio de previdência e assistência social dos servidores públicos do estado de minas gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2002. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=64&comp=&ano=2002&aba=js_textoAtualizado#texto>

PALUDO, A. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2007

PEREIRA JÚNIOR, A. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro, ed. Campus, Elviesier, 2000.

PORTO, V.; CAETANO; M. A. **A previdência dos servidores públicos federais: um regime sustentável?** In: Congresso Consad de Gestão Pública, 8, 2015, Brasília. Anais...

RANGEL, L. A. et al. **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em .

REIS, P. R., SILVEIRA, S. F. R., & BRAGA, M. J. **Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública, 47(3), 623-646, 2013.

REIS, P. R. da C. et al. **Impactos das Aposentadorias e Pensões no Nível de Bem-Estar Social dos Domicílios de Minas Gerais**. Rev. contab. finanç., São Paulo , v. 26, n. 67, p. 106-118, Apr. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772015000100106&lng=en&nrm=iso>.

SECCHI, L. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 43 (2), Mar/Abr: 2009.

SERRA E GURGEL, J. B. **Evolução da Previdência Social**. Brasília: FUNPREV, 2008.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos (Tese de Doutorado)**. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SOUSA, L. B. **Avaliação da eficiência dos regimes próprios de previdência social (RPPS) a partir da metodologia DEA**. Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2016.

SOUZA, G. P. de. **O regime de previdência dos servidores públicos no contexto de reforma do sistema previdenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

SPOSATI, A. **Regulação social tardia: características das políticas sociais latinoamericanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**. 2002. Disponível no site:<http://www.clad.org.ve/fulltext/0044509.pdf>.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

TESOURO NACIONAL. Ministério da Economia. **Diagnóstico da Situação Fiscal MINAS GERAIS**. Março de 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:29923

UGATTI, U. D. **Limites e possibilidades de reforma na seguridade social**. São Paulo: LTR, 2009.