

# Notas sobre a cobrança de contribuição previdenciária no serviço público

Gilberto Guerzoni Filho

## Sumário

1. Introdução. 2. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a contribuição dos inativos. 3. A contribuição dos civis. 4. A contribuição dos militares. 5. Efeitos econômicos da contribuição dos servidores públicos. 6. Considerações finais.

## 1. Introdução

Dois fatos recentes impõem uma reflexão em torno da questão da contribuição previdenciária dos servidores públicos. O primeiro é a decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda de caráter provisório, tomada em setembro de 1999, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010, que considerou inconstitucional a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e seus pensionistas. O outro é a edição da Medida Provisória nº 2.131, de 28 de dezembro de 2000, que *dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nºs 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências*, que alterou alguns aspectos relativos à contribuição previdenciária dos militares da União.

Na verdade, nos últimos tempos, a contribuição previdenciária dos funcionários públicos tem sido considerada quase como a única solução para resolver o grave problema das despesas com o pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores públicos e seus dependentes.

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal.

## 2. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a contribuição dos inativos

O Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime tomada em 30 de setembro de 1999, no julgamento da liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010, decidiu suspender, até a decisão final da ação, no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, que *dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União, e dá outras providências*, a eficácia das expressões “e inativo, e dos pensionistas” e “do provento ou da pensão”. Essa decisão traduziu-se na vedação da cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas do serviço público civil da União.

Primeiramente, gostaria de deixar registrado que entendo ser de justiça a cobrança desse tipo de contribuição previdenciária, desde que na mesma proporção do que é cobrado dos ativos. Trata-se, parece-me, de providência de cunho isonômico, que se justifica na medida em que são assegurados aos inativos a integralidade dos proventos e pensões e sua vinculação absoluta à remuneração dos equivalentes servidores na atividade. Medida nesse sentido, do ponto de vista doutrinário, coaduna-se, perfeitamente, com o comando reintroduzido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a chamada “Reforma da Previdência” (reintroduzido, uma vez que já constava da Emenda Constitucional nº 1, de 1969), de que os proventos de aposentadoria não podem ser superiores aos que o servidor percebia na atividade.

Por outro lado, entendo também que essa cobrança é permitida pela vigente Carta, mesmo após a citada Emenda nº 20, de 1998. Ressalve-se, aqui, que mantenho essa posição apenas até que a matéria seja objeto de decisão final pelo Supremo Tribunal Federal. No caso de aquela Corte manter, no mérito, o seu entendimento sobre a questão mani-

festado em medida cautelar, essa minha observação perde o objeto, uma vez que cabe ao STF, por definição, estabelecer a interpretação da Constituição. Ou seja, a Carta Magna diz aquilo que a Corte Suprema diz que ela diz. Certamente, pode-se, eventualmente, discordar de entendimentos manifestados pelo Pretório Excelso, mas, nessa hipótese, do ponto de vista institucional, o discordante tem uma interpretação equivocada e deve curvar-se à manifestação daquele órgão, que tem, constitucionalmente, a função precípua de guardar a Constituição.

A minha interpretação sobre o assunto se assenta naquilo que foi dito acima sobre o mérito da cobrança da contribuição – ou seja, é a contribuição do inativo e pensionista irmã gêmea da integralidade dos proventos e pensões e de sua vinculação aos vencimentos dos servidores na atividade – e no próprio texto da Constituição, na redação da Emenda nº 20, de 1998. Primeiramente, no *caput* de seu art. 40, que define como contributivo o regime previdenciário dos servidores públicos. Ora, trata-se de regime contributivo porque a Carta Magna assim o define, mas de um tipo especial, cujo desenho será dado por uma leitura sistemática do Texto Supremo. Não é ele, com certeza, um regime de capitalização. A sua configuração, especificada no restante do dispositivo, não permite isso. A integralidade e a vinculação evidenciam isso.

Trata-se, aqui, sem dúvida, de um regime de repartição, e de um regime peculiar, no qual os seus segurados participam do seu financiamento, mas cabe ao Estado garantir-lhe o financiamento remanescente. Isso ocorre porque o Estado, nesse regime, tem o poder de estabelecer, de forma unilateral, tanto as condições de aposentadoria como o valor dos proventos, que é nada mais do que o valor da remuneração na atividade, ambos fixados por lei. Além disso, cabe também ao Estado dimensionar o tamanho da sua força de trabalho, na medida em que cabe ao Governo, de acordo com a conveniência e oportunidade administrativas, de-

cidir o número de servidores que terá. Claro que são, todas essas, decisões de longo prazo, cujos resultados, na maior parte das vezes, não podem ser revertidos. Ou seja, cabe, sim, ao Estado tomar essas decisões. No entanto, tomadas, terão conseqüências que podem perdurar décadas e que, muitas vezes, são irreversíveis.

Isso tudo, entretanto, não elide, absolutamente, a responsabilidade do Poder Público na matéria e, como tal, a responsabilidade da sociedade e, por conseqüência, do contribuinte com essas decisões. Assim, qualquer desequilíbrio no regime previdenciário dos servidores públicos representa ônus para o Estado, para os contribuintes. A responsabilidade do servidor não pode ir além da participação no financiamento do regime mediante o pagamento de contribuições num nível razoável.

De toda forma, existe, sem dúvida, dentro do modelo posto pela Emenda Constitucional n° 20, de 1998, uma obrigação de participação daqueles abrangidos pelo regime no seu financiamento. E, como não se trata de um regime de capitalização, essa participação é difusa. Ou seja, cada um contribui para financiar o regime de forma corrente e não para financiar a sua própria aposentadoria. Nesse sentido, não parece absurdo que os inativos sejam chamados a contribuir, especialmente porque não perdem a qualidade de servidores quando estão aposentados. O mesmo raciocínio vale para os pensionistas, uma vez que o instituidor da pensão permanece como um servidor *post mortem*, pelo menos para efeito de atualização do valor da pensão, que é, também, integral.

Observe-se que a própria Carta Magna admite a possibilidade de aposentados e pensionistas contribuírem para o financiamento de um regime de repartição, quando afirma, na parte final do inciso II do art. 195, que não incidirá contribuição sobre as aposentadorias e pensões do regime geral de previdência social. Ora, se a Carta veda isso, de forma explícita, é porque, caso não hou-

vesse vedação, a contribuição poderia, em tese, ser instituída. Caso contrário, o dispositivo seria inútil e é princípio básico de exegese jurídica que a lei não contém palavras inúteis.

Vale ressaltar que, ao examinar a matéria, em caráter liminar, o Supremo Tribunal Federal amparou-se exatamente nesse dispositivo, combinado com o que estabelece o § 12 do art. 40 da Lei Maior, que prevê que se aplicam ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, no que couber, os requisitos e critérios do regime geral de previdência social, para entender vedada a instituição de contribuição para os servidores públicos inativos e seus pensionistas.

Ouso discordar. Parece-me que, no caso, não cabe a extensão. O princípio esculpido no § 12 do art. 40 nada mais é do que uma decorrência da isonomia e, no ensinamento magistral de Ruy Barbosa, que já se tornou até lugar comum, isonomia é tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente. Assim, entendo que o comando referido somente cabe nos aspectos em que houver igualdade entre os aposentados e pensionistas do regime geral de previdência social e aqueles dos regimes próprios dos servidores públicos. Por exemplo, não podem esses últimos regimes instituírem tipos de benefícios não existentes naquele. Não pode, no entanto, o comando se aplicar, parece-me, nos aspectos relativos ao financiamento do regime e ao valor dos proventos e pensões. Aqui, não há igualdade. E, se não são iguais, não cabe tratá-los igualmente.

Claro que, reitero, se o Supremo Tribunal Federal mantiver a sua decisão sobre a matéria no mérito, curvar-me-ei a ela e reconhecerei, do ponto de vista formal, o meu equívoco na interpretação do texto constitucional.

### 3. A contribuição dos civis

Esgotada essa questão, cabe tecer alguns comentários acerca da questão contributiva propriamente dita do regime de previdên-

cia dos servidores públicos. A matéria é complexa e, muitas vezes, envolve pontos que vêm sendo inteiramente desconsiderados no debate em torno do tema.

Como já se disse, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, caracterizou, de forma explícita, esse regime, para os servidores civis, como de caráter contributivo. Entendo, no entanto, que o efeito disso é meramente contábil, no que se refere ao financiamento do regime, e pedagógico, no sentido de fazer o servidor compreender que ele participa do financiamento da sua previdência.

Primeiro porque, como também já se referiu, não pode o Estado furtar-se de ser o responsável último pelas aposentadorias e pensões de seus servidores, na medida em que, atendidas as condições postas pela Constituição de idade, tempo de contribuição, de serviço público e no cargo, tem o servidor público direito à aposentadoria integral, vinculada à remuneração dos ativos correspondentes, paga pelo Tesouro, independentemente do que ele contribuiu. Gostaria de deixar claro, aqui, que estou fazendo uma constatação, não uma apologia do modelo.

Por outro lado, diferentemente da situação do regime geral de previdência social, em que o salário é pago por cada empregador e a aposentadoria pelo Instituto Nacional do Seguro Social, quem paga a remuneração do servidor na ativa e os seus proventos na inatividade é a mesma pessoa, isto é, o Estado. Além disso, repete-se, a remuneração do servidor público não é consequência de uma negociação entre ele e a Administração, como ocorre na iniciativa privada. Ela é fixada, unilateralmente, pelo Estado, mediante lei. Assim, se não houvesse contribuição explícita, caberia ao Estado, quando fixa a remuneração do servidor público, considerar não apenas aquele desembolso, mas, igualmente, o que se gastará na sua inatividade.

Ou seja, se abstrairmos da exigência constitucional, poder-se-ia dizer que fixar ou não contribuição é mera operação contá-

bil. É, no limite, tão-somente, a decisão de se acrescentar ou não uma linha a mais no contracheque do servidor.

Esse raciocínio vale, mesmo se existe um fundo para financiamento das aposentadorias e pensões separado do respectivo Tesouro (o que, ressalte-se também, é apenas uma opção contábil do ente federado, não elidindo, em absoluto, a sua responsabilidade por elas). Se houver contribuição explícita, o Tesouro a transferirá para o fundo. Se não houver, o mesmo Tesouro provisionará o mesmo montante a partir de recursos fiscais. O importante é observar que, do ponto de vista do mundo real, não há diferença. Tanto faz usar 1.000 reais dos recursos fiscais para pagar um servidor e depois retirar dele 100 reais para um fundo, como pagar 900 reais para o mesmo servidor e destinar diretamente os mesmos 100 reais para o mesmo fundo. O próprio procedimento hoje usado pela União para pagamento de seus servidores e recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias já mostra isso. O Tesouro Nacional repassa apenas a folha líquida para os órgãos e entidades e retém os descontos.

Poder-se-ia argumentar que não é a mesma coisa, porque a Administração nunca leva em conta o fator aposentadoria quando fixa a remuneração dos servidores públicos. Bom, isso não tem nada que ver com problema previdenciário, mas com falta de planejamento e, se ocorre, é, novamente, responsabilidade do Estado, o que significa responsabilidade do contribuinte, inclusive do servidor público, mas exclusivamente na condição de cidadão e nunca na de servidor.

Quando se parte para debater a questão do *quantum* da contribuição, há, ainda, outros aspectos a considerar. Primeiramente, veja-se a questão relativa às aposentadorias especiais, como, por exemplo, as dos professores. Se a sociedade como um todo, mediante decisão legislativa, decidiu que determinadas categorias de servidores públicos devem ter regras especiais de aposenta-

doria que acarretam despesas adicionais, em razão das condições em que desempenham seu trabalho, esse ônus não pode recair, exclusivamente, sobre os demais servidores, uma vez que não são eles os únicos destinatários desse trabalho, devendo, necessariamente, ser compartilhado por todos.

Outro comentário a ser feito refere-se ao peso relativo dos inativos e pensionistas no total da folha de pessoal. O cálculo do valor da contribuição do servidor deve ser feito considerando uma situação normal, na qual há reposição dos servidores que se aposentam ou se desligam do cargo público. Caso contrário, o peso da folha de inativos e pensionistas será sempre crescente e a contribuição do servidor seguirá o mesmo caminho, atingindo o limite do confisco. A redução do número de servidores ativos é factualmente constatada, o número de servidores civis ativos do Poder Executivo vem caindo, praticamente sem recuo, desde 1989, quando esse total chegava a mais de 700.000. No final do ano de 2000, esse número de servidores já estava abaixo dos 500.000, representando uma redução de mais de 200.000, ou cerca de 30%, em pouco mais de dez anos. Se considerarmos que o número de servidores ativos imediatamente antes da vigência da Lei nº 8.112, de 1990, que instituiu o regime jurídico dos servidores civis da União, era de 628.000, 142.000 maior do que o atual, pode-se concluir que, essencialmente, esse decréscimo reflete a não reposição da maior parte das mais de 200.000 aposentadorias ocorridas no período.

A questão, entretanto, é mais grave do que isso, uma vez que a redução do quantitativo de servidores públicos é política explícita de Governo. Veja-se o texto constante da página 11 do número 11 dos *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, destinado a expor, conforme seu título, *A nova política de recursos humanos* do Governo Federal:

*"A reorganização das atividades do Estado tem um rebatimento no que diz respeito à composição do quadro de pessoal. Os profissionais atuando em setores vol-*

*tados para a produção de bens e serviços para o mercado, setor que será transferido do Estado para o setor privado por meio do processo de privatização, serão administrados com base em regras vigentes para o setor privado, não constituindo-se em funcionários públicos. O mesmo se aplica para os profissionais atuando na área de serviços sociais e científicos, que será transferida mediante o processo de publicização para entidades de direito privado sem fins lucrativos integrantes do setor público não-estatal.*

*Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas, será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas.*

Comente-se, aqui, que, hoje, apenas os chamados "serviços sociais e científicos", que incluem, dentre outros, as universidades, escolas técnicas e agrotécnicas, hospitais, centros de pesquisa e museus, e que, no futuro, não mais contarão com servidores públicos, reúnem, atualmente, mais da metade do quadro de pessoal da União.

Assim, se há uma política deliberada de redução dos quadros de funcionalismo público, não podem os servidores ativos e inativos serem penalizados em suas contribuições previdenciárias por causa disso. Se isso é uma decisão política de Governo, certamente porque o Poder Executivo entende que, dessa forma, a sociedade será melhor atendida na prestação de serviços públicos, o ônus extra, também aqui, deve ser compartilhado por toda a sociedade.

Adite-se, ainda, que, com a Reforma da Previdência, ficou facultado à União, aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir sistema de previdência complementar aos seus servidores. O sistema, obrigatório apenas para os que ingressarem no serviço público após a sua instituição, permitirá aos entes federados limitar a aposentadoria paga pelos tesouros ao mesmo valor do regime geral de previdência social, com complementação pelo sistema a ser criado. Como, obviamente, a fixação de teto de benefício implica fixar teto de contribuição, o novo regime trará como consequência uma paulatina redução do montante de contribuição dos servidores públicos, exigindo que os Tesouros cubram a diferença que será gerada em razão da decisão política que tomarem.

Vale registrar, também, que foi promulgada a Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, que *disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional*, determinando que, salvo os ocupantes de cargos das carreiras jurídicas e policiais, além dos da carreira de Diplomata, os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional serão, a partir da vigência da lei, admitidos em emprego público regido pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e legislação trabalhista correlata. Como a esses novos servidores aplicar-se-á o regime geral de previdência social, eles não contribuirão para o plano de seguridade social dos servidores. Assim, se aplicada a proposição – que, em nosso entendimento, padece de insanáveis vícios de inconstitucionalidade –, teríamos levado ao limite o efeito de redução das contribuições dos servidores públicos.

É bom observar que todas essas medidas traduzir-se-ão, também, a longo prazo, na redução do valor das despesas com inativos e pensionistas do setor público.

Aliás, trata-se de tendência já existente. Se se compara a evolução da participação de civis e militares (que não foram objeto de nenhuma dessas alterações) na despesa total líquida com inativos e pensionistas da União, pode-se verificar que, enquanto em 1995 os

civis representavam 64% das despesas previdenciárias da União contra 36% dos militares, no ano de 2000 esses números já atingiam 59% para os civis e 41% para os militares. Nos primeiros cinco meses de 2001, já como consequência dos aumentos concedidos pela referida Medida Provisória nº 2.131, de 2000, a participação dos civis nas despesas previdenciárias desabou para cerca de 53% e a dos militares saltou para quase 47%, ressaltando-se que a despesa com pensionistas militares ultrapassou a despesa com pensionistas civis.

Nesse ponto, vale comentar que, no período de 1995 a 2000, a remuneração mensal média real dos inativos e pensionistas civis da União permaneceu praticamente estável. Em Reais de dezembro de 2000, esse valor, que em 1995 equivalia a R\$ 1.988,05, passou a R\$ 1.970,93 em 2000, ou seja, uma redução real de quase 1%. Já a remuneração dos inativos e pensionistas militares, que, em 1995, equivalia a R\$ 1.768,52, passou, em 2000, a R\$ 2.256,61, ou um aumento de quase 28% acima da inflação do período, ressaltando que esses dados ainda não refletem os aumentos concedidos pela Medida Provisória nº 2.131, de 2000.

#### 4. A contribuição dos militares

Essas questões nos levam ao tema da contribuição dos militares. Primeiramente, cabe observar que se aplicam a eles todos os comentários de cunho geral feitos acima sobre o significado da contribuição previdenciária dos civis. Há uma total similaridade entre as duas situações, no que se refere à sua relação com o Estado.

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, previu a contribuição dos militares. No entanto, isso nunca foi regulamentado e eles não têm e nunca tiveram qualquer contribuição para aposentadoria.

Isso ocorre apesar de eles usufruírem de um regime especialíssimo de aposentadoria, cujo custo é muito mais elevado que o dos civis (isso fica evidente quando se ob-

serva que as despesas com inativos e pensionistas, que representam cerca de 40% do total da folha civil, montam a mais de 60% da folha militar).

A contribuição previdenciária vigente em lei para os militares é, exclusivamente, para o pagamento da pensão militar. Trata-se de situação que não foi alterada nem mesmo com a edição da Medida Provisória nº 2.131, de 2000, que representou a primeira alteração no regime previdenciário dos militares desde o início dos debates em torno da necessidade da reforma previdenciária, que, vale ressaltar, permaneceu como o único absolutamente intocado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, salvo no que se refere à nova redação dada ao inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição, que desconstitucionalizou a exigência de contribuição previdenciária para os militares, anteriormente inserida pela citada Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

A Medida Provisória em questão, além de conceder reajustes aos militares da União, estabelece, em seu art. 15, que eles somente têm como desconto previdenciário a contribuição para a pensão militar, também devida pelos militares inativos, que foi aumentada de cerca de 1% da remuneração ou provento para 7,5% daqueles valores. Esse aumento já se reflete na arrecadação da contribuição da pensão militar que, somente no bimestre abril-maio de 2001 (primeiros meses de sua aplicação), atingiu 124,52 milhões de Reais, superior aos 123,87 milhões de Reais arrecadados em todo o ano de 2000. É interessante observar, nesse ponto, que a Medida Provisória mostra, de forma cristalina, que a importância do aumento de contribuição previdenciária no serviço público deve ser relativizada. A instituição ou o aumento da contribuição previdenciária nunca provocará redução das despesas previdenciárias se vier acompanhado, como é o caso, do aumento da remuneração dos agentes públicos, uma vez que são parte de uma mesma equação. Aqui, fez-se apenas um jogo contábil.

Adite-se que o diploma legal retirou dos militares o direito de receber a remuneração correspondente ao posto superior, quando passavam para a inatividade, e extinguiu, para os novos militares, a conhecida pensão da filha solteira, emblemática das especificidades da pensão militar e regulamentada pela Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que *dispõe sobre as Pensões Militares*.

Foi, entretanto, permitido que os atuais militares mantivessem o direito de deixar a pensão para as filhas (e também para as irmãs ou pessoa designada do sexo feminino) solteiras, desde que descontem um adicional de contribuição de 1,5% da remuneração ou provento, que, observe-se, não dá a esse tipo de benefício qualquer sustentação atuarial, o qual somente pode manter-se com elevado grau de subsídio do Tesouro Nacional.

Trata-se de vantagem que não tem, hoje, justificativa previdenciária, sendo um resquício da época em que as mulheres, pela sua total dependência da população masculina, não tinham como se sustentar se não se casassem, tanto que esse tipo de benefício era previsto para os servidores públicos civis pela Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, e para os segurados da previdência social pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

Aqui, vale notar que, quando esse tipo de pensão foi extinta para os servidores civis, na edição da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, não foi dado aos servidores ou segurados então em exercício o direito a manter a vantagem.

De toda forma, do ponto de vista doutrinário, a aposentadoria dos militares, de conformidade com a legislação vigente, continua não tendo caráter contributivo. Não há, é importante frisar, nenhuma forma de contribuição dos militares da União para a sua aposentadoria. A sua única contribuição previdenciária destina-se, exclusivamente, ao financiamento da pensão militar.

## 5. Efeitos econômicos da contribuição dos servidores públicos

Pode-se mesmo dizer que, na prática, a instituição de contribuições para o regime previdenciário dos servidores públicos tem funcionado como uma forma de reduzir, de forma lícita, uma eventualmente inflada despesa com pessoal, inclusive com inativos e pensionistas.

Mas não é único mecanismo. Há outros com o mesmo efeito e até mais eficientes. Por exemplo, a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - índice utilizado oficialmente para verificar o atingimento das metas de inflação acordadas pelo Governo Brasileiro com o Fundo Monetário Internacional -, a partir da adoção do real como moeda, em julho de 1994, até junho de 2001, foi de 102,17%. Nesse mesmo período, os servidores federais civis tiveram um único reajuste linear, em janeiro de 1995, de 22,04%. Assim, apenas a diferença entre esses dois números tem o mesmo efeito prático, para o Tesouro Nacional, da instituição de uma contribuição linear de quase 40% sobre a remuneração dos servidores públicos ativos e inativos e seus pensionistas (na verdade, o efeito é até maior, porque a contribuição previdenciária é isenta de imposto de renda e a inflacionária não o afeta).

Claro que, nesse intervalo, foram concedidos diversos aumentos diferenciados, sob o manto de gratificações diversas e reestruturações de tabelas, mas, aqui, também, uma coisa não tem nada que ver com a outra. Trata-se de instrumentos da política de recursos humanos do Poder Executivo da União.

Além de ser uma forma lícita de reduzir a remuneração, a contribuição pode mesmo ser usada em sentido inverso, para aumentar remuneração de forma indireta. Observe-se um exemplo curioso. Os governos dizem que um dos problemas da vinculação entre ativos e inativos é que isso impede a instituição de reajustes apenas para os ati-

vos. Que tudo dado a eles se estende, algumas vezes de forma injustificável, aos inativos. A vinculação, efetivamente, é norma constitucional. Entretanto, têm os governos uma forma de dar aumentos apenas para os ativos. Basta retirar a sua contribuição previdenciária. No caso da União, por exemplo, como essa contribuição é de 11%, deixar de cobrá-la traduzir-se-ia, na prática, tanto para o servidor como para o Tesouro Nacional, num aumento de até 12,3% na remuneração líquida dos ativos (o valor varia em cada caso por causa do imposto de renda), não extensiva aos inativos e pensionistas; com a vantagem de retirar o incentivo à aposentadoria, que representa a não incidência de contribuição sobre proventos e pensões.

Outra observação interessante que merece ser feita sobre a contribuição previdenciária dos servidores públicos é que, do ponto de vista dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a sua implantação ou aumento pela União não é vantajosa. Isso ocorre porque, como a contribuição previdenciária é isenta de imposto de renda, quanto maior ela for para os servidores da União, menor será a parcela daquele imposto destinada aos Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Por outro lado, o aumento de alíquota para os servidores estaduais, distritais e municipais reduz o recolhimento do mesmo imposto na fonte sobre a remuneração desses, que pertencem ao respectivo ente federado. Ou seja, na verdade, a cobrança de alíquotas elevadas de contribuição previdenciária beneficia duplamente a União.

## 6. Considerações finais

O que se conclui, aqui, é a necessidade de se dessacralizar essa discussão acerca da contribuição dos inativos e pensionistas. Ela não pode ser entendida como uma panacéia para o problema da dimensão das despesas previdenciárias dos entes da Federação e, muitas vezes, obscurece a questão central, que é a necessidade de uma ges-

tão responsável dessa conta, não esquecendo nunca que, com relação ao seu principal problema – as aposentadorias e pensões já concedidas –, somente cabe administrá-lo. Não há como reduzi-lo, a não ser a longo prazo (salvo, é claro, em tom de blague, com soluções como o extermínio físico de aposentados e pensionistas). E, a longo prazo, é fundamental atentar para a tendência desse passivo após a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que, apesar de a proposta do Senado Federal ter sido mitigada quando de sua votação pela Câmara dos Deputados, representa, ainda, um severo ajuste na questão da aposentadoria dos servidores públicos civis que conduzirá, de forma lenta, mas não há outra forma, à redução dessa despesa.

Por outro lado, impõe-se observar que, na verdade, a adoção de uma política remuneratória prudente e responsável é mais eficiente no controle das despesas com servidores públicos, sejam ativos ou inativos, do que a instituição de contribuições. Apenas, a instituição de contribuições pode parecer uma política mais evidente e, muitas vezes, mais propícia à propaganda.

Não é demais frisar, entretanto, que a adoção de procedimentos mais racionais para a remuneração dos servidores públicos pode tornar dispensável a instituição de contribuições previdenciárias, mas uma política remuneratória inconsistente pode tornar inócua essa instituição.