ibdp Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

R e DE Revista Eletrônica de Direito do Estado

Nº 31 – julho/agosto/setembro de 2012 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X

A EXIGÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES INATIVOS PARA CUSTEIO DE SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA: UMA ABORDAGEM DIFERENCIADA

José Roberto R. Afonso

Economista. Mestre pela UFRJ. Ex-Superintendente da Área Fiscal do BNDES e consultor técnico da Câmara dos Deputados (Liderança do PSDB).

Marcos Nóbrega

Economista, Administrador e Bacharel em Direito. Mestre e Doutorando em Direito pela UFPE. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Pernambuco.

O Brasil promoveu profundas mudanças em seu texto constitucional nas últimas décadas. Pouco depois de aprovada a Constituição de 1988, logo se concluiu por ajustes diversos em muitos de seus pontos mais relevantes. Passados mais de 15 anos, já foram aprovadas mais de quatro dezenas de emendas, especialmente objetivando dotar o diploma máximo de maior racionalidade econômica com o fito de ensejar o tão sonhado desenvolvimento econômico e social do País.

Dentre as importantes reformas empreendidas desde então, a da previdência merece destaque. Foram duas grandes mudanças, uma promovida pela Emenda Constitucional nº 20 e outra pela nº 41. A primeira teve seu foco no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tentando muni-lo de equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo. Essa reforma restou incompleta, de modo que, em 2003, foi proposta e aprovada nova reforma, centrando sua atenção na mitigação das distorções existentes nos regimes próprios de previdência social dos entes federados (RPPS).

Como em outras partes do mundo, inclusive em países mais ricos, as reformas previdenciárias sempre foram aprovadas mediante um custo político elevado e envoltas em um manancial de críticas. No caso específico da última reforma brasileira, uma medida vem concentrando as maiores discussões e polêmicas: o estabelecimento de contribuição previdenciária de servidores inativos ou pensionistas. O debate não é novo pois o Governo federal, há poucos anos, já tinha tentado exigir tal contribuição, tendo a instituído mediante legislação

infraconstitucional, porém, tal exigência foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte.[1]

Abstraindo os debates apaixonados que envolvem o tema, o que há de verdade nos argumentos a favor e contra a referida tributação? Quais os argumentos legais e sobretudo fiscais que lastreiam a medida tomada? Parece razoável exigir esse esforço adicional de determinada parcela da população? São respostas que precisam ser dadas para se formar, na medida do possível, um juízo mais técnico sobre a matéria. No afã de participar deste debate e subsidiar em particular os tomadores de deliberações, este breve trabalho procura abordar o assunto sob duas óticas: jurídico e fiscal. Quando à primeira, apresentamos nossa opinião sobre a compatibilidade da medida com a Carta Constitucional de 1988, discutindo temas, entre outros, como o direito adquirido e a natureza jurídica da contribuição previdenciária. Quanto à ótica fiscal, observaremos as implicações da medida para o desafogo das contas públicas, bem como as repercussões referentes a aspectos de justiça fiscal.

Antes de adentrarmos a análise da tributação dos inativos e pensionistas, propomos discernir custo previdenciário da forma de financiá-lo, como uma introdução às duas abordagens anunciadas.

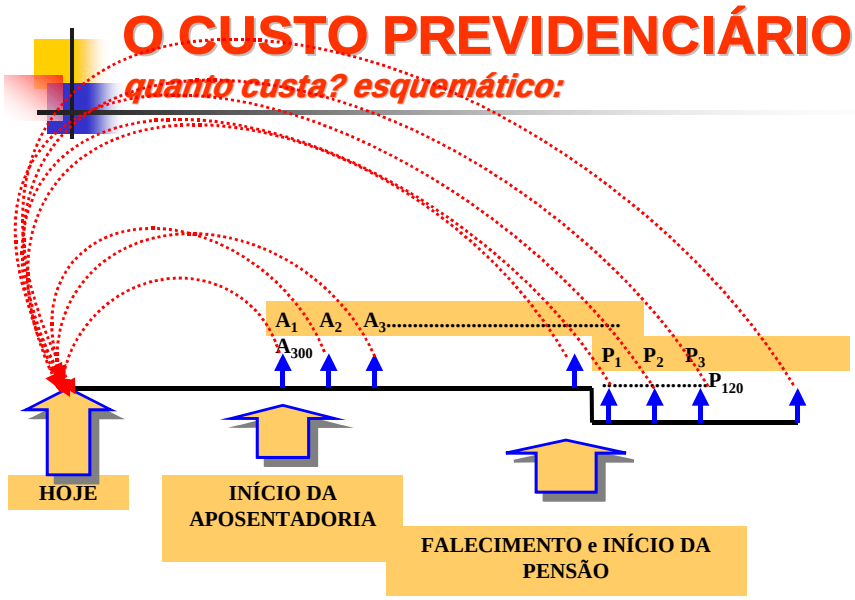
1 - Custo e financiamento previdenciário

Um sistema previdenciário representa, em essência, um custo. Um custo que tanto maior será conquanto mais amplos forem os benefícios conferidos aos integrantes do sistema. Planos que possuem amplas coberturas; permitem aposentadorias precoces; taxas de reposição elevadas (no caso do servidor publico essa taxa é de 100%) são, por definição, plano caros que vão demandar amplos recursos para o seu adequado financiamento.

Fazendo uma alusão pueril, seria como se alguém desejasse adquirir um apartamento novo. Caso a opção seja um simples imóvel de dois quartos mais dependência, em bairro popular, haverá um valor determinado a ser financiado (o que chamaremos nos planos previdenciários de custo). No entanto, caso a opção seja agora um apartamento de quatro quartos, ampla área de lazer, três vagas na garagem, evidente que o valor será muito superior ao primeiro imóvel e mais evidente ainda que exigirá um esforço de financiamento mais elevado para a sua aquisição.

O plano previdenciário é como o imóvel acima descrito, ou seja, quanto mais benefícios ofertar, mais caro será. Portanto maior esforço de financiamento exigirá. Cumpre desde logo adiantar que um ponto relevante na discussão é observar que a forma de financiamento adotada não interferirá no montante do custo previdenciário.

[1] Lei nº 9.783/99. ADIN nº 2010/DF – DJ de 12.04.2002.



4

O custo previdenciário seria o cálculo do **valor atual dos benefícios futuros** (VABF)[2] dos atuais aposentados, pensionistas e servidores em atividade. A esse custo deve ser acrescida a despesa administrativa. Claro está que esse cálculo do VABF não é meramente uma operação de matemática financeira, porque não se trata de hipóteses meramente financeiras. Para encontrar o referido valor, faz-se necessário adotar hipóteses atuariais como, por exemplo, taxa de juros, taxa de rotatividade dos servidores públicos, hipótese de crescimento da remuneração ao longo do tempo, entre outras.

Cabe indagar quais os fatores que influenciam na definição desse custo? Este é variável por conta de três fatores - base normativa, base cadastral e base atuarial.[3]

A base normativa dos benefícios (desenho do plano) corresponde ao rol de benefícios, fórmulas de cálculo, critérios de elegibilidade, regras de indexação; ou melhor, toda a legislação que estabelece normas para o funcionamento do plano. As reformas previdenciárias alteram, via de regra, a base normativa, na medida em que, por exemplo, modificam o tempo para a aposentadoria ou mesmo as regras de contribuição.

O segundo fator relevante para a análise do custo previdenciário é a base cadastral. Tal base, embora de pouca complexidade conceitual, representa, na verdade, uma das grandes dificuldades para a correta avaliação de planos previdenciários. A própria desorganização das administrações acarretam cadastros funcionais desatualizados e pouco confiáveis, quanto não ocorre a total inexistência

[2] Para mais detalhes ver VALDES P., Salvador. *Políticas y Mercados de Pensiones: Um texto universitário para a América Latina.* Santiago - Chile; Ediciones Universidad católica de Chile, 2002.

[3] A abordagem dos três pontos é aprofundada na coletânea de GUSHIKEN, Luiz *et alii. Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como implementar? Uma visão prática e teórica.* Coleção Previdência Social, nº 17. Disponível no endereço eletrônico: www.mpas.gov.br. Em 10.03.2004

de qualquer cadastro. O problema torna-se mais relevante pois para a que possa proporcionar um correto cálculo atuarial, os dados de cada servidor devem ser checados meticulosamente, benefício por benefício. São fatores relevantes para a base cadastral, aspectos como nome do servidor; nº de dependentes; idade; sexo; entre outros. [4]

Por fim, temos as hipóteses atuariais que correspondem a mecanismos de projeção de valores futuros, como, expectativa de vida, expectativa da taxa de juros, taxa de inflação futura, previsão do crescimento real das remunerações. Há, em tese, inúmeras possibilidades de estabelecimento das hipóteses atuariais, no entanto, para modelagem der regimes próprios, as possibilidades são restringidas pela própria lei. Por exemplo, a Portaria nº 4992/99 do Ministério da Previdência e Assistência Social, no seu anexo I, observa limitações as hipóteses atuariais:

a) taxa real de juros máxima de 6% aa;
b) taxa real de crescimento da remuneração ao longo da carreira: ao menos 1%;
c) rotatividade máxima de 1% aa;
d) uso de tabuas de mortalidade pré estabelecidas;

Cumpre lembrar que vários fatores podem influenciar esse custo previdenciário, por exemplo, nova legislação que admita a “estabilidade financeira” impactará o custo previdenciário. Da mesma forma, norma que restrinja a incorporação de benefícios promoverá o efeito contrário. Tal custo é calculado servidor por servidor, benefício a beneficio.. Trata-se de procedimento demorado e complexo, dada a baixa confiabilidade dos cadastros de servidores dos entes federados, sobretudo dos municípios.

Tomada toda essa base de informações (bases normativa, cadastral e atuarial), é possível calcular o custo previdenciário. Claro está que se busca é encontrar o chamado valor atual dos benefícios futuros que demonstram o que o plano previdenciário está “devendo” aos seus integrantes naquele momento. Tal valor, entretanto, não pode ser encontrado simplesmente “trazendo” os valores futuros ao presente com a utilização de hipóteses meramente financeiras. Não se trata de um custo meramente financeiro mas sim de um custo atuarial, logo, o que nos interessa não e o **valor atual financeiro** mas sim o **valor atual atuarial**, portanto hipóteses atuariais devem ser contempladas como, por exemplo, fatores demográficos, expectativa de inflação, crescimento real da remuneração ou morte do individuo.

O custo previdenciário corresponderá ao valor atual (atuarial) dos benefícios futuros da massa de segurados em determinado momento do tempo. Convém lembrar que deve ser acrescido ao custo previdenciário as despesas administrativas para encontrarmos o custo total do plano previdenciário.

[4] Principais informações que devem constar da base cadastral: órgão, matrícula, matricula do pensionista, dependente, sexo, data de nascimento, tempo de serviço ou contribuição anterior, data de ingresso no serviço publico; data de ingresso na carreira; remuneração para efeito de contribuição; remuneração para efeito de beneficio; carreira do servidor; cargo do servidor; tipo de beneficio; data do inicio do beneficio; valor do beneficio; grau de parentesco com o servidor.

Definido o custo do plano, devemos compará-lo com o total dos recursos vertidos ao plano para fazer face à cobertura dessas despesas. Em outras palavras, devemos observar qual o valor atual das contribuições futuras, acrescidas do patrimônio do plano. Por definição dos valores devem coincidir o que determinará que o plano estará em equilíbrio financeiro e atuarial conforme dicção do *caput* do art. 40 da Constituição Federal.

Estabelecido o custo do plano previdenciário, cabe encontrarmos a melhor forma de financiá-lo. Do ponto de vista teórico, há várias forma de fazê-lo, quer seja por um regime de repartição simples; seja por um regime de capitalização, ou mesmo seja pela repartição de capitais de cobertura. Por enquanto, é importante discutir quais os setores que arcarão com o maior ônus para o referido financiamento. Trata-se de questão técnica que se reveste de vultoso componente político – em outras palavras, definir "quem pagará a conta".

Esta é a questão chave da reforma previdenciária de 2003. Duas medidas importantes enlaçam-se na lógica daquela proposta. A primeira delas é o aumento da idade mínima, que tenta ajustar o sistema de previdência brasileiro à tendência demográfica da população, além de mitigar o custo do sistema. Outrossim – aí está o outro grande pilar -, a emenda determina a taxação dos servidores inativos e pensionista com o objetivo de buscar um forma de financiamento segura do sistema e tentar garantir-lhe a solvência no longo prazo. A última reforma, portanto, procurou atingir os dois principais elos da cadeia: custo e financiamento. Sendo assim, e utilizando a alusão da corrente, romper com um dos dois elos, será ferir de morte a reforma e exigir que volte a se discutir outras fontes alternativas de custeio.

2 –Aspectos Jurídicos

Tão logo foi encerrada a apreciação legislativa da última reforma previdenciária, foi iniciada a discussão na Justiça a respeito da possível inconstitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas quando da tramitação da reforma da previdência, com a apreciação pelo STF de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 3105-8, proposta pela CONAMP[5]), dentre outras com o mesmo fim.

Muitos argumentos são utilizados sustentando a inconstitucionalidade da medida ao passo que outros tantos advogam a sua compatibilidade com o texto constitucional. Cabe então analisarmos os argumentos mais usuais, sobremodo aqueles que estão sendo propostos à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Comecemos pelos argumentos pela inconstitucionalidade. O primeiro deles, e o mais poderoso, refere-se à idéia de direito adquirido. Segundo esse argumento, não se pode alterar as regras do jogo, antes do seu término. Em outras palavras, quando os servidores ingressaram no serviço público, anuíram às regras então existentes referentes ao financiamento do sistema. Na oportunidade não havia taxação de inativos e, portanto, seria ignóbil cobrar-lhes tal contribuição. Como corolário desse argumento, a idéia de que emendas constitucionais, frutos do poder constituinte derivado, não poderiam, com base na clausula pétrea da garantia dos

[5] Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.

direitos individuais (CF, art. 60), afrontar o direito adquirido, conforme dicção do art 5 , XXXVI, a saber: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Alguns advogam que o Poder Constituinte Derivado teria o condão de macular o direito adquirido sob o simples argumento de que o dispositivo do art. 5º apenas refere-se ao legislador ordinário ao afirmar que “a lei não prejudicará o direito adquirido...”. Ocorre que o comando constitucional utiliza o conceito amplo de lei , abrangendo , portanto, todas as espécies normativas, exceto aquelas fruto do Poder Constituinte Originário. Tal entendimento, além de refletir importante parcela da doutrina pátria, mais se coaduna com o respeito ao princípio da segurança das relações jurídicas.

Propugnar pela inconstitucionalidade da contribuição dos servidores inativos e pensionistas mediante o argumento que emenda constitucional não poderia afrontar o direito adquirido representa um mero sofisma, ao nosso ver. O argumento é falacioso. Isso ocorre porque os servidores inativos e pensionistas *não possuem direito adquirido a não contribuírem para o sistema de previdência*. Dessa forma, o dispositivo da Carta Magna não está eivado de vicio de inconstitucionalidade simplesmente porque não afronta o principio da intangibilidade do direito adquirido esculpido no retro citado artigo 5º.

O argumento daqueles que defendem a inconstitucionalidade é que os servidores quando da atividade já tinham contribuído para a aposentadoria por isso não podem ser tributados agora, dado o caráter contributivo do sistema. Ocorre que, no mais da vezes, a imensa maioria de servidores públicos inativos *nunca* contribuíram para a previdência pública. Suas contribuições, como ocorria em muitos Estados e alguns Municípios, eram utilizadas para custear as pensões e , em alguns casos, o sistema de saúde próprio dos servidores. A aposentadoria era paga pelo Tesouro público, sem nenhuma relação de contributividade.

Sendo assim, como falar em direito adquirido? Direito adquirido a quê? A não ser tributado? Nesse caso, reiteramos, os recursos não foram, no mais das vezes, vertidos para custear aposentadorias, pelo que falece razoabilidade ao argumento de que os servidores hoje em inatividade já teria pago pelo beneficio e dessa forma teriam direito a não mais contribuir.

Outro argumento muito utilizado é aquele que reza que não se pode mudar as “regras do jogo” durante o período que o servidor , mesmo não adquirindo o direito a aposentadoria, estava em atividade. Valmir Pontes Filho[6] aduz um exemplo de servidor que contanto com pouco mais de 34 de tempo de serviço seja surpreendido com uma mudanças nas regras constitucionais seja surpreendido pela postergação do seu direito a aposentadoria. Decerto esse é uma situação limite e parece injusta. É bom lembra que esse servidor deve ter entrado no serviço público no longícuo ano de 1970 , ainda sob a égide da Constituição de 1970 , e em um país com condições fiscais bem diferentes da atual.

---

[6] PONTES FILHO, Valmir. *Direito Adquirido ao Regime de Aposentadoria.* Revista Diálogo Jurídico, Salvador , CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 8, novembro de 2001. Disponível em www.direitopublico.com.br. Acesso em 01.06.2004.

Admitir que as regras válidas quando da entrada do servidor no sistema devem se incorporadas ao seu patrimônio jurídico, parece dessarrazoado do ponto de vista jurídico e irresponsável quanto ao aspecto fiscal. É bom lembrar em países desenvolvidos, com sistemas previdenciários bem administrados, caso seja detectado uma perspectiva de mudança demográfica no futuro que possa comprometer a solvência do sistema, mudanças paramétricas serão imediatamente efetuadas como, por exemplo, aumento da idade mínima para a aposentadoria. Não há nada de inconstitucional nisso.

Um outro ponto surge da análise das regras postas ao RGPS e a aplicabilidade das mesmas, em caráter subsidiário, aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. É sabido que no Regime Geral há explícito dispositivo constitucional que veda a taxação de inativos. O artigo 195 da CF assim dispõe:

> *"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:*
>
> *a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
>
> *b) a receita ou o faturamento;*
>
> *c) o lucro;"*
>
> *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."(grifo nosso).*

Ocorre que o § 12 do art. 40 da Constituição diz que se aplica aos regimes próprios de previdência social, no que couber, as regras do regime geral. Parece claro, portanto, que se não é possível tributar os inativos no RGPS também não poderemos fazê-lo no regime próprio. O argumento embute, na verdade, um sofisma: não há de se comparar coisas diferentes. O citado artigo 195 trata das regras de financiamento da seguridade social no país (previdência , assistência social e saúde) e veda a contribuição aos trabalhadores da iniciativa privada. No caso dos servidores, o comando constitucional que legitima a cobrança previdenciária encontra assento no § 1º do artigo 149 que dispõe sobre esse tipo especial de contribuição social. Seria, portanto falacioso impor aos regimes próprios

essa vedação específica para os integrantes do regime geral. Se esse argumento não bastasse, fica superado pela nova redação do caput do artigo 40 que explicitamente determina a possibilidade de contribuição dos inativos e pensionistas.

O ponto anterior nos remete a outra questão polêmica: a natureza da contribuição previdenciária do servidor público. O permissivo constitucional para a cobrança da contribuição encontra-se no artigo 149 da Constituição Federal:"*art. 149 § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União*"

As contribuições sociais, conforme já assentado pela Suprema Corte, apresentam caráter de tributo[7], e diferentemente dos impostos apresentam uma finalidade específica e constitucionalmente determinada. Além disso, outro elemento deve ser levado em consideração para sua definição , qual seja, a sua finalidade. Essa deve ser buscada mediante uma atuação estatal e vinculada a um determinado grupo do qual o contribuinte faz parte. É necessário, portanto, uma *referibilidade indireta* entre a atuação estatal e o contribuinte[8].

Partindo da premissa da referibilidade, a contribuição previdenciária dos servidores inativos parece estar eivada do vício da inconstitucionalidade posto que o servidor inativo (e também o pensionista) já teria contribuído para o sistema e, portanto, estaria quebrada idéia de vinculação da exação com um especifica atuação estatal. Ainda dentro deste mesmo raciocínio, se não se tratar de uma contribuição social, somente poderá ser considerado um tributo não vinculado e , nesse caso, um imposto incidente sobre a renda, ou melhor, um adicional de imposto de renda que dentro do sistema tributário nacional e segundo parâmetros das limitações constitucionais ao poder de tributar não poderia ser instituído.

Tais argumentos demonstram o mesmo problema da anterior, ou seja, os servidores inativos não contribuíram para o sistema. O sistema nunca foi estabelecido em bases atuariais sólidas, pelo que, as alíquotas de contribuição, no mais das vezes, atendiam aos caprichos de burocratas de plantão, do que a estudos e análises aprofundadas.

Sendo assim, mais uma vez lembramos, que não há inconstitucionalidade na cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas. A referibilidade indireta entre o tributo e a atuação estatal permanece inalterada. Isso é dito porque a contribuição é importante para solvibilidade do sistema. Os inativos e pensionistas, com base em princípios de uma previdência de caráter solidário (art. 40, caput, CF), também estarão beneficiados com a solvência do modelo e a conseqüente garantia do recebimento dos seus proventos. Tal argumento parece, a princípio, "injusto" mas não é, vejamos porque: o déficit gerado pelos sistemas

[7] Por exemplo, ADI 2556/mc, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 09.10.02.
[8] MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo, Ed. Malheiros, 21º ed., 2002, pág 362.

próprios de previdência social atualmente (e assim sempre foi) são cobertos e financiados por toda a sociedade, através de condições fiscais em deteriorização.

3 –Aspectos Fiscais

Um argumento também utilizado pela inconstitucionalidade da contribuição dos servidores inativos trata da questão do princípio da irredutibilidade de vencimentos conferido pela Carta constitucional. É bem verdade que a irredutibilidade abarca apenas a remuneração nominal e bruta. Eventuais aumentos de imposto renda , por exemplo, não maculariam essa garantia constitucional.

É preciso cuidado para a interpretação do princípio da irredutibilidade não ser levado ao limite, a ponto de que, se uma contribuição sobre um provento o reduz, também o imposto de renda produz exatamente o mesmo efeito financeiro. Indiretamente, o mesmo vale para a CPMF e até mesmo para outros tributos que incidem sobre a forma em que aquele for utilizado.

Não é por outro motivo que devemos ser o único país do mundo que a Constituição Federal precisa descer a detalhes sobre a exigência dos tributos para explicitar que os proventos dos servidores, ativos ou inativos, estão sujeitos àqueles discriminados em seu corpo permanente. Mesmo assim, são questionados – neste caso, a constitucionalidade da recente Emenda da reforma previdenciária.

O pior é que dependendo da argüição, se eventualmente a contribuição de inativos vier a ser considerada inconstitucional, não apenas pela (antiga) tese de que fere o direito já adquirido ao valor de uma aposentadoria ou pensão, mas pela (nova) idéia de que um tributo não pode reduzir seu valor, haverá espaço para se questionar até mesmo a cobrança do imposto de renda. Seria um retrocesso não apenas em termos de reforma previdenciária, quanto também da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988, que precisou especificar a cobrança de tais tributos para sanear os questionamentos passados.

Do ponto-de-vista econômico, tributo é a forma pela qual o Poder Público extrai compulsoriamente uma renda da sociedade. Como tal, não faz diferença se tal cobrança é denominada de imposto, taxa ou contribuição (como é feito nos arts. 145 e 149, da Constituição).

Se a contribuição de inativo não pode ser exigida porque reduz o valor líquido da renda de seu contribuinte, por que a mesma contribuição poderia ser cobrada de um servidor ativo, de um magistrado, de um parlamentar, de um chefe de governo, que, por princípio constitucional, também tem o mesmo direito de irredutibilidade de vencimentos? Por que poderia ser cobrado o imposto de renda que incide sobre exatamente a mesma base?

Se um princípio maior da Constituição veda a instituição “de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente” (art. 150, I),

por que os servidores celetistas não reclamariam e não mereceriam o mesmo tratamento? E os trabalhadores do setor privado, celetistas?

Portanto, dependendo da abrangência da tese questionada no STF, o que está sendo julgado não seria apenas a cobrança, segundo a imprensa, de um montante estimado em R$ 700 milhões em 2004, ou o equivalente a R$ 1 bilhão por ano. O que pode estar em jogo é outro montante, das contribuições atuais dos servidores (anteriores à última reforma previdenciária), que arrecadou R$ 4,4 bilhões em 2003 só na União, e que se estima chegar a R$ 7,7 bilhões nas três esferas de governo no mesmo ano. Isto para não falar, no imposto de renda das pessoas físicas – se o total retido na fonte para a Receita Federal chegou a R$ 26,4 bilhões em 2003, vale destacar que a administração pública gera perto de um quinto dessa rubrica e lidera com folga o ranking setorial de arrecadação. Só na Justiça (e computada apenas a esfera federal), foram retidos de IR na fonte sobre rendimentos do trabalho exatos R$ 910,7 milhões em 2003.

Ainda dentro da seara fiscal, alguns argúem que, de fato, apenas os servidores públicos contribuiriam para o custeio de seus regimes próprios de previdência. Se as administrações públicas empregadoras também contribuíssem, não seria necessário cobrar contribuição dos servidores inativos. Esse é mais um argumento falacioso.

As administrações públicas, empregadoras de servidores com regimes próprios de previdência, aportam muito mais recursos do que o montante equivalente ao valor, ou ao dobro do valor, das contribuições dos servidores ativos (o mesmo ocorrerá também depois de iniciada a cobrança dos inativos). Em termos econômicos e fiscais, as administrações tanto aportam contribuições proporcionais à dos seus servidores, quanto arcam inteira e exclusivamente com o déficit, econômico e financeiro (e atuarial, se houvesse), dos respectivos regimes de previdência de servidores.

Tais regimes não foram e não são organizados na forma de capitalização. Eles são puros e simples regimes de caixa, também chamados regimes de repartição simples ou *pay as you go*. Isto é, pagam os benefícios previdenciários devidos num período com a receita que ingressa no mesmo período; ou seja, tal receita só pode ser originária em duas fontes – dos servidores, ou das administrações públicas. Não existem outras fontes de recursos. Nem outros agentes financiadores.

Poupança seria outra fonte de recursos, a ser utilizada para financiamento em outro regime – o de capitalização.[9] Neste caso, em poucas palavras, as poupanças são formadas e acumuladas ao longo do tempo (durante a vida laboral do servidor), originárias de contribuições, tanto do segurado, quanto de seu empregador; e, após ocorrido o sinistro (caso de pensões) ou realizada a aposentadoria, aquela poupança seria mobilizada, sacada, para arcar com as prestações mensais de renda devidas ao pensionista ou ao aposentado. Aliás, cálculo atuarial é a forma pela qual se estima em valor presente o montante de compromissos futuros do plano de

[9] FIGUEIREDO, Carlos e NÓBREGA, Marcos. *o Sistema Multipilar e a Reforma da Previdência: análise; perspectivas e controle*. Porto Alegre; Ed. Notadez; Revista Interesse público, n. 20.

benefícios, tanto os por assumir, com aposentadorias ou sinistros que venham a ocorrer, quanto os já assumidos, com aposentadorias ou sinistros já ocorridos.

No regime de repartição simples, os benefícios, que não foram cobertos com a receita arrecadada pelas contribuições provenientes dos segurados, forçosa e necessariamente são custeados pelos recursos dos órgãos ou entidades públicas que empregavam os servidores, inativos e seus pensionistas. É a Constituição que assim determina, e não um plano de benefícios. Ainda que houvesse uma contribuição patronal, regular e corrente, vinculada ao valor dos salários dos servidores ativos, e ela fosse insuficiente para atender as despesas com benefícios, o déficit é coberto apenas pelo Poder Público.

Por isso, que nos processos do orçamento e da contabilidade pública não tem sido adotado como praxe escriturar, discriminadamente, os aportes de recursos vinculados à suposta contribuição patronal atrelada à contribuição dos servidores ativos e àqueles destinados a cobertura do déficit do regime. Sendo esse um regime de caixa, os gastos com os benefícios previdenciários são lançados direta e integralmente do lado das despesas, e apenas as contribuições dos servidores contabilizados na receita. [10]

A contabilidade nacional é mais feliz do que a contabilidade pública no tratamento dessas transações. O aporte de recurso das administrações públicas (dos empregadores) para cobrir o déficit de caixa dos regimes próprios de previdência de seus servidores é definido e escriturado como “contribuições sociais imputadas”.

As Contas Nacionais no Brasil são mensuradas pelo IBGE, seguindo um padrão adotado em todo o mundo pelas Nações Unidas. Suas últimas tabulações se referem ao exercício de 2002,[11] chamando a atenção especialmente para a “Tabela 39 - Contas intermediárias das administrações públicas - 1995-2002”. Dentre os itens de usos e fontes dos recursos, aparecem as “contribuições sociais imputadas” – seja pelo lado dos usos (a esquerda), como um dos itens que compõem as despesas governamentais com remuneração de seus empregados; seja pelo lado dos recursos (a direita), como se tivesse sido arrecadado do mesmo modo que foram coletados impostos e contribuições sociais, seja para o regime geral (INSS), seja para o regime específico dos servidores.

Pela definição metodológica adotada pelo IBGE, as tais contribuições imputadas compreendem as contribuições feitas pela própria administração pública para custear a aposentadoria dos seus funcionários que não têm fundos próprios de previdência. Em 2002, no Brasil, o montante das contribuições imputadas foi registrado pelo IBGE como sendo de R$ 58.231 milhões nas contas nacionais – sendo atribuídas ao governo federal, R$ 28.171 milhões; aos governos estaduais, R$ 28.171 milhões; aos governos municipais, R$ 3.556 milhões; e à previdência

[10] A última consolidação nacional dos balanços das administrações públicas se reporta ao exercício financeiro de 2003, divulgada pelo Ministério da Fazenda, na forma da Portaria n. 307, de 29/6/2004, da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em seu site: www.tesouro.fazenda.gov.br.

[11] As contas nacionais de 2002 estão disponíveis no *site* do IBGE no seguinte endereço: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2002/default.shtm

social (que é apresentada em separado da União nas contas nacionais), R$ 2.682 milhões.

Vale, ainda, registrar que na mesma Tabela 39, consolidando todas as administrações públicas, aquele montante representa 83% da despesa agregada com a rubrica "contribuições sociais dos empregadores", que totalizou R$ 69.863 milhões em 2002 (a diferença, R$ 11,6 bilhões, correspondem as "contribuições sociais efetivas", ou seja, aquelas que efetivamente foram recolhidas, especialmente ao INSS e ao FGTS, relativos aos funcionários celetistas desses governos).

Ainda no âmbito da despesa, vale registrar que a contribuição imputada integra o bloco da despesa denominado "remuneração dos empregados". Assim, aquelas contribuições, somadas aos ordenados e salários efetivamente devidos aos servidores em atividade (R$ 124,2 bilhões), chegaram a um total gasto com servidores ativos de R$ 194,4 bilhões, nas três esferas de governo. Portanto, as denominadas "contribuições imputadas" (os aportes para cobertura dos déficits dos regimes próprios de previdência) representam (exatos) 30% da despesa total com remuneração de empregados das administrações públicas nas contas nacionais de 2002.

Enfim, o tratamento contábil dos usos e fontes dos recursos públicos destinados anualmente aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, seja a título de contribuições correntes, seja para cobertura dos déficits de caixa, nas contas nacionais seguem padrão e procedimentos bem distintos daqueles adotados na elaboração e execução dos orçamentos e balanços públicos. No primeiro caso, fica mais transparente, claro e objetivo a magnitude e a direção dos fluxos de recursos, sem contar que o IBGE, quando elabora as Contas Nacionais do Brasil, segue fielmente uma metodologia elaborada e recomendada pelas Nações Unidas, segundo os parâmetros mais modernos. Aliás, a atual metodologia foi modificada há pouco mais de uma década e, no caso das contas das administrações públicas, a alteração mais radical envolveu a adoção desse novo tratamento estatístico da previdência dos servidores. Em contraponto, o sistema de classificação do orçamento e da contabilidade pública do País ainda estão baseadas na Lei n. 4.320, de 15/03/1964, ou seja, uma metodologia que fora aprovada há exatas quatro décadas.

Se isso tudo não bastasse, nunca é demais citar que estatísticas divulgadas pelo Ministério da Previdência indicam que os sistemas de previdência dos servidores públicos teriam apresentado em 2002 um déficit de caixa de R$ 56,3 bilhões ou 3,5% do PIB, quando computadas apenas as contribuições dos segurados; caso o dobro dessas últimas tivessem sido recolhidas como contribuições patronais, ainda assim haveria um déficit de R$ 41 bilhões ou 2,6% do PIB).

Por fim, o argumento de que cobrar contribuição de inativo é incompatível com um plano de previdência equilibrado. Evidente que tal idéia não pode prosperar. É perfeitamente possível organizar um plano de benefícios previdenciários em que o equilíbrio (econômico, financeiro e mesmo atuarial) contemple contribuições dos segurados, não apenas durante sua vida ativa, como também após se tornar inativo. Isso não é teoria. É fato.

Existem casos concretos e aqui mesmo no Brasil: no sistema de previdência complementar. Aliás, se eventualmente o STF considerar inconstitucional a cobrança de contribuição dos inativos, ainda que prevista na Constituição, também seriam derrubadas as cobranças feitas pelas entidades de previdência previstas em seus planos oficiais de benefícios?

Os planos de previdência de muitas entidades fechadas de previdência complementar, com regime de benefício definido (ou seja, o mesmo que vale para os servidores, com valor pré-definido da aposentadoria), especialmente dos fundos vinculados a maioria das empresas estatais (e das que foram privatizadas há poucos anos), contemplam e cobram, há anos, contribuição dos segurados inativos. Em geral, a alíquota exigida deles é de 5% (naturalmente, abaixo da cobrada dos ativos) e, nessa fase, não há aporte do empregador vinculado ao valor do benefício (ou seja, a contribuição das empresas, inclusive estatais, só ocorre enquanto o seu empregado está ativo e vinculado ao seu valor.

Somam-se a esses os argumentos de que a contribuição sendo linear durante a fase ativa e inativa do servidor parece se adequar ao fato de que no início da vida laboral o indivíduo estaria sujeito a despesas mais elevadas, como educação de filhos, compra de imóveis, entre tantas outras. A cobrança dos inativos, dentro de critérios adequados de cálculo atuarial, permitiria , em tese, uma alíquota menos elevada durante todas as fases da vida do servidor.

4 – Conclusão

Em conclusão, e por todos esses argumentos apresentados, propugnamos pela constitucionalidade da cobrança previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, mediante a absoluta convicção da necessidade da medida para garantir a solvência do sistema através de um equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo.

R DE Revista Eletrônica de Direito do Estado
Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

AFONSO, José Roberto R.. NÓBREGA, Marcos. A EXIGÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES INATIVOS PARA CUSTEIO DE SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA: UMA ABORDAGEM DIFERENCIADA. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 31, julho/agosto/setembro de 2012. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-31-JULHO-2012-MARCOS-NOBREGA-JOSE-ROBERTO-AFONSO.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**

3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

Publicação Impressa / Informações adicionais: