

Inviabilidade pétrea?

EMENDA CONSTITUCIONAL DA CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS CORRE RISCO DE SER DERRUBADA PELO SUPREMO

*Rogério L. Furquim Werneck**

Há poucas semanas, o governo foi surpreendido pela decisão do Supremo Tribunal Federal que considerou inconstitucional a cobrança de contribuições previdenciárias de servidores inativos, introduzida por lei aprovada pelo Congresso no início do ano. Como se tratava de medida absolutamente fundamental para o esforço de ajuste fiscal, o governo constatou que a única alternativa que lhe restava era conseguir a aprovação de emenda constitucional que possibilitasse a cobrança. E passou a conduzir negociações com o Congresso e com governadores de Estado, em busca de uma coalizão política suficientemente ampla para assegurar a aprovação da emenda necessária. Nesta semana, contudo, o governo foi novamente surpreendido no encaminhamento desta questão. Dessa vez, por declarações do presidente do Supremo, que aventou a possibilidade de que mesmo uma emenda constitucional possa vir a ser derrubada pelo STF, caso o Tribunal venha a entender que a alteração fere cláusula pétrea da Constituição relacionada a direitos e garantias individuais. Na verdade, pelo menos um ministro do Supremo já havia deixado claro que era exatamente este o seu entendimento, por ocasião da decisão que considerou inconstitucional a cobrança de contribuições previdenciárias de servidores há algumas semanas.

Trata-se obviamente de matéria controversa e o próprio presidente do Supremo deixou mais do que claro que não pode prever qual seria a manifestação do Tribunal, caso este tenha de se pronunciar a respeito. Com toda certeza, a questão deverá atrair a atenção dos melhores juristas. E não serão poucos os constitucionalistas de renome que estarão dispostos a analisá-la com a profundidade que merece.

Mas, enquanto os juristas se debruçam sobre a questão, há que se levar devidamente em conta o risco de que a emenda venha a ser de fato derrubada pelo Supremo e os possíveis desdobramentos desse desfecho. Para isto, é fundamental entender com clareza a lógica da cobrança de contribuições dos inativos e a razão do grande empenho não só do Planalto, mas também de governadores e prefeitos, inclusive de partidos de oposição ao governo federal, para assegurar a todo custo a possibilidade desta cobrança.

É mais do que sabido que as despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos vêm tendo uma evolução explosiva nos últimos anos. Particularmente, nos Estados e municípios. Tendo distribuído com generosidade direitos a aposentadoria e pensão entre o funcionalismo, os três níveis de governo vêm tendo de lidar com folhas de inativos que consomem parcela cada vez maior da receita disponível. Até o pronunciamento do Supremo, há poucas semanas, a mesma solução introduzida pela União -- a cobrança de contribuições dos inativos -- vinha sendo adotada por muitos governos estaduais e municipais e, aos poucos, disseminada por todo o País.

Não era propriamente uma solução elegante. Mas aos olhos desesperados de governadores e prefeitos, parecia afinal uma forma engenhosa de tornar minimamente coerentes contas que não fechavam. O mais natural, é claro, seria redimensionar os níveis salariais e, principalmente, os direitos previdenciários tão prodigamente distribuídos entre os servidores, para adequá-los às estreitas possibilidades das finanças públicas em cada nível de governo. Contudo, como tal redimensionamento não é legalmente possível, a cobrança de contribuições passou a ser vista como uma variante atraente. Pagar com uma mão e, com a outra, descontar o necessário para compatibilizar o tamanho da folha com os recursos disponíveis. Apenas uma maneira indireta de se adotar a solução cabível: desbastar os pagamentos líquidos de salários e benefícios previdenciários de forma a ajustar o valor da folha às limitações da receita.

O que poderá ocorrer se o Supremo, mais uma vez, impedir a cobrança de contribuições dos inativos? Para se perceber com a devida nitidez os desdobramentos de uma decisão neste sentido, talvez valha a pena recorrer a casos extremos. E há um grande número deles, não só entre Estados, mas também entre municípios. Desde a Constituição de 1988, cerca de 1500 municípios decidiram criar seus próprios sistemas previdenciários. Sistemas quase sempre marcados por generosa distribuição de direitos a benefícios, sem qualquer preocupação com consistência atuarial. A maior parte desses municípios não tem a menor condição de pagar integralmente os benefícios prometidos no calor do populismo e da irresponsabilidade fiscal. O mesmo ocorre com boa parte dos Estados.

Se o Supremo acabar entendendo que a emenda que prevê cobrança de contribuições de servidores inativos fere cláusula pétrea da Constituição relacionada a direitos e garantias individuais, centenas de municípios e um bom número de Estados estarão condenados à inviabilidade financeira. Privados de qualquer possibilidade de levar adiante com um mínimo de eficácia a ação coletiva que em princípio se espera de governos, tais Estados e municípios permanecerão imutavelmente paralisados pelo que talvez se possa rotular de inviabilidade pétrea.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.