

O IMPACTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) SOBRE O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ENTRE ANOS DE 2005 A 2018¹

Lucas Moura da Silva²

Daniel Carneiro Costa³

RESUMO

Muito se discute a respeito da sustentabilidade fiscal da previdência social brasileira. O mecanismo denominado de Desvinculação das Receitas da União (DRU) tem estado no cerne das discussões sobre o tema. Diante disto, este artigo discorre acerca do impacto exercido pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), propondo-se a verificar qual a contribuição da DRU para geração do déficit previdenciário. Para tanto, faz-se necessário expor, brevemente, a respeito do funcionamento do sistema previdenciário brasileiro, da arrecadação e concessão de benefícios previdenciários, e por fim apresentar como a DRU impacta a seguridade social e o Regime Geral de Previdência. Os resultados nos mostram que, ainda que se não existisse o mecanismo da DRU, o resultado da seguridade social seria deficitário, além disso mesmo que todos os recursos desvinculados fossem usados para o pagamento de benefícios do RGPS, ainda assim a necessidade de financiamento do Regime Geral seria maior que os recursos disponíveis, na maior parte do período em análise. Contudo, de fato, a DRU é um agravante do déficit previdenciário

PALAVRAS-CHAVE: 1 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO. 2 SEGURIDADE SOCIAL. 3 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

ABSTRACT

Much is discussed about the fiscal sustainability of the Brazilian social security system, the mechanism known as the Untying of Federal Revenues (DRU) has been at the heart of discussions on the subject. Given this, this article discusses the impact exerted by the untying of federal income (DRU) on the General Social Security Scheme (RGPS), proposing to verify the contribution of the DRU to the generation of social security deficit. Therefore, it is necessary to briefly explain about the functioning of the Brazilian social security system, the collection and granting of social security benefits, and finally to present how the DRU impacts the social security and the general social security system. The results show that, even if the DRU mechanism did not exist, the social security result would be deficient, and even if all untied

¹Artigo de conclusão de curso solicitado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela Escola Superior de Ciências Sociais – ESO da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

²Bacharelado em Ciências Econômicas pela UEA (2019). E-mail: lucasmoura.ecn@gmail.com

³Graduado em Economia (2009) e Direito (2016) pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM, mestrado (2014) e doutorado (2019) em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. E-mail: daniel_costa1978@yahoo.com.br

funds were used to pay RGPS benefits, the need for funding from the Scheme would still be necessary. Would be larger than available resources for most of the reporting period. However, in fact, DRU is an aggravating social security deficit.

KEY WORDS: 1 UNTYING OF FEDERAL REVENUES. 2 SOCIAL SECURITY. 3 GENERAL SOCIAL SECURITY SCHEME

INTRODUÇÃO

A relevância do tema “previdência social” tem crescido consideravelmente nos últimos anos devido a debates acerca da crise no sistema previdenciário e da sustentabilidade do modelo. Especialmente após a Proposta de Emenda Constitucional da reforma da previdência (PEC 06/2019) elaborada pelo governo Bolsonaro, a discussão sobre o tema novamente tomou conta do âmbito nacional.

Apesar do tema Previdência Social ter ganhado bastante enfoque ultimamente, (mais precisamente a partir do ano de 2016, quando o resultado negativo do INSS apresentou um aumento de quase 60% em relação ao ano anterior)⁴ a discussão a respeito da sustentabilidade da previdência do Brasil já é antiga. Fábio Giambiagi, economista especialista no tema previdência social, desde a década de 1990, tem alertado sobre as consequências das generosas regras de aposentadoria praticadas pelo Brasil, afinal, segundo o autor, o Brasil se insere no rol dos seis únicos países que aderem à aposentadoria por tempo de contribuição. (GIAMBIAGI, 1999)

Por outro lado, determinados setores da sociedade, como é o caso da ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscal da Receita Federal do Brasil – afirmam que a previdência somente necessitou de financiamento em 2016 e 2017, momento em que o Brasil passou por dificuldades em sua economia, fato que comprometeu a arrecadação para custear as despesas com a previdência.

Contudo o ponto chave para a discussão do déficit da previdência está na existência da Desvinculação das Receitas da União (DRU), mecanismo que, em síntese, desvincula parte dos recursos destinados à seguridade social possibilitando

⁴Fonte: fluxo de caixa INSS/Dataprev. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/janeiro/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-151-9-bilhoes>>

que o governo federal use livremente recursos que, a princípio, deveriam ser utilizados para custear a seguridade social.

Diante desta discussão antagônica a respeito da capacidade de equilíbrio fiscal da previdência, surge o seguinte problema: Qual o impacto exercido pela DRU no Regime Geral de Previdência Social? Partindo deste questionamento, a pesquisa adotou como objetivo geral: Analisar o impacto da desvinculação das receitas da União (DRU) no comprometimento dos recursos do Regime Geral De Previdência Social. Como objetivos específicos: expor a evolução histórica da previdência social no Brasil, verificar a variação orçamentária do Regime Geral de Previdência Social entre os anos de 2005-2018, e observar a contribuição da DRU para geração do déficit previdenciário.

O texto está dividido em seis seções. A primeira delas expõe, brevemente, o histórico da previdência social no Brasil, apresentando sua evolução até a constituição federal de 1988, além de apresentar os conceitos de previdência e como ela compõe a chama seguridade social. A segunda trata especificamente do Regime Geral de Previdência Social, demonstrando as principais características desse regime. Na terceira seção, apresentamos as fontes de financiamento da seguridade social e na quarta tratamos sobre os principais benefícios previdenciários. Na quinta seção introduzimos o conceito da DRU, bem como as principais características, histórico e objetivos do mecanismo. Finalmente, na sexta seção relacionamos os resultados da série histórica em análise da DRU com os resultados do RGPS, no mesmo período.

METODOLOGIA

No que se refere a metodologia de pesquisa, optou-se pelo método hipotético-dedutivo, pois a pesquisa partiu da hipótese de que a DRU contribui para o comprometimento do orçamento da seguridade social e, conseqüentemente, exerce influência sobre os déficits apresentados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A pesquisa foi elaborada utilizando-se de material bibliográfico, fato que a tipifica como uma pesquisa totalmente bibliográfica com uma abordagem de cunho quantitativo, pois busca-se compreender a evolução da previdência social através da coleta de dados numéricos extraídos de fontes oficiais do governo brasileiro, bem como gráficos, demonstrativos de receitas e despesas e balanços.

Quanto a coleta de dados, foram utilizadas as seguintes fontes primárias: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), Relatório Resumo de Execução Orçamentária – RREO e o Anuário Estatístico da Previdência Social. Destas fontes foram extraídos dados quantitativos referentes a receitas e despesas previdenciárias que foram comparados com o quantitativo de recursos desvinculados pela DRU. Foram incluídos na pesquisa os dados referentes aos anos de 2005 a 2018, a fim de adequar a pesquisa às bases de dados disponíveis. Fontes de dados secundárias também foram utilizadas mediante o levantamento de dados de pesquisas bibliográfica e publicações as quais serviram para compreender as diferentes perspectivas dos autores sobre o tema.

Para efeito de análise, os valores quantitativos expostos no gráfico 1, gráfico 2, tabela 1, tabela 2 e tabela 3 foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando como base os preços referentes a setembro de 2019.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1 EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UM BREVE HISTÓRICO

O marco legal da previdência social no Brasil se deu com a instituição da lei Eloy Chaves, em 1923, o dispositivo regulamentava as “caixas de aposentadorias e pensões” (CAPs) que, inicialmente, eram um fundo exclusivo da classe dos ferroviários para amparar seus funcionários na fase posterior de inatividade. Com o passar dos anos, outras classes de trabalhadores, a exemplo dos portuários, radiotelegráficos, luz e bondes criaram suas próprias CAPs e em 1937 já haviam mais 183 instaladas no Brasil (GIAMBIAGI, 1999)

Durante a década de 1930, simultaneamente à criação das CAPs, instaurou-se uma tendência para a construção do sistema previdenciário com base nas categorias profissionais (bancários, marítimos, comerciantes, etc.), dando origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), instituições mais fortes financeiramente e com mais filiados do que as CAPs. Devido a esse modelo de formação das IAPs, era natural a discrepância financeira entre as instituições formadas por categorias profissionais detentoras de salários superiores em

comparação àquelas formadas por categorias profissionais detentoras de salários inferiores. (GIAMBIAGI, 1999)

Essa heterogeneidade no sistema previdenciário fez surgir o desejo de unificação do sistema por parte da sociedade, desejo que só foi atendido na década de 1960 através de dois acontecimentos: a promulgação da lei orgânica da previdência social (LOPS), que na prática estendia os benefícios previdenciários aos empregadores e autônomos, e a instituição do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), o qual unificou várias IAPs.

Contudo, nessa época várias classes de trabalhadores ainda não haviam sido incluídas na previdência, a exemplo das empregadas domésticas, dos trabalhadores rurais, dentre outros que só passaram a ser contemplados pelo sistema no decorrer da década de 1970.

É importante destacar que, à época, a questão previdenciária não tinha a relevância que tem hoje, principalmente por que o número de aposentados usufruindo dos benefícios era relativamente pequeno. Dito isto, gradativamente a questão previdenciária foi ganhando notoriedade e, à medida que a população foi envelhecendo, surgiam as primeiras preocupações com as consequências fiscais do processo. (GIAMBIAGI, 1999)

Em 1974, o governo criou o Ministério da Previdência e Assistência Social e incumbiu-lhe a responsabilidade da elaboração das políticas voltadas para a previdência, assistência médica e assistência social. “A criação desse ministério foi um marco na evolução da previdência social brasileira” (GIAMBIAGI, 1999, p. 282)

Ainda na década de setenta, em 1977, houve o desmembramento do INPS em três órgãos: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), encarregado de administrar o sistema de saúde; o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) cuja principal função era recolher os recursos para o INPS; e o próprio INPS, incumbido da atribuição exclusiva de efetuar os pagamentos previdenciários e sociais. O atual Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), só foi criado em 1990 com a fusão do INPS com o IAPAS e, no mesmo ano, o INAMPS foi movido para a pasta da saúde. (GIAMBIAGI, 1999)

1.2 PREVIDÊNCIA E SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A previdência social está prevista no artigo sexto da Constituição Federal de 1988, sendo inclusa no rol dos direitos sociais

Constituição da República, Art. 6º, Caput: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição.

Além disso, no capítulo VI da Carta Magna, ela é elencada como parte integrante do tripé da seguridade social no Brasil, conjuntamente com a saúde e assistência social. Mas qual seria a definição de seguridade social? O próprio poder constituinte fez questão de conceituá-la, no artigo 194 da constituição:

Constituição da República, Art. 194º, Caput: 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 a assistência social

Conforme podemos observar, a responsabilidade pela promoção da seguridade social não é um encargo exclusivo do Estado, a sociedade em geral também deve ser incluída no processo de promoção desse direito. Ainda tratando do tema, um conceito que exemplifica melhor a essência da seguridade social é o conceito trazido por Fábio Ibrahim (2014, p. 5 apud GARCIA, 2017, p. 2)

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo estado e por particulares, com contribuição de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Uma vez conceituada a seguridade social e sabendo que a previdência é parte integrante da seguridade, podemos partir para a definição de previdência social. Segundo Montenegro et al (2009):

Previdência social é um seguro que se faz durante todo o período de trabalho de um indivíduo, por meio de contribuições a um sistema para que, quando não se esteja mais trabalhando, seja possível usufruir o benefício da aposentadoria e, com sua morte, possa garantir a sobrevivência daqueles que dependiam de sua renda para sobreviverem por meio da pensão.

Seu objetivo é assegurar a manutenção da renda do indivíduo em ocasiões de perda, temporária ou definitiva, de sua capacidade de trabalhar em decorrência de riscos a que o trabalhador esteja sujeito, tais como: doença, invalidez, idade

avançada, encargos familiares, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (MONTENEGRO et al, 2009)

2 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O artigo 201 da Carta Magna dispõe sobre a organização da previdência, mais especificamente sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além de arrolar os eventos nos quais o seguro deve atender ao segurado.⁵

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte 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

Neste ponto, é fundamental entendermos dois aspectos da previdência, os quais podem ser depreendidos do artigo citado. O primeiro deles diz respeito ao regime de repartição sob o qual a previdência é constituída. Sobre o assunto, Amaro (2010, p. 02) afirma:

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte.

O segundo ponto essencial para compreensão do funcionamento da previdência está no fato de a Constituição Federal de 1988 revesti-la de um caráter obrigatório, no qual todo cidadão que se encontre no exercício de atividade profissional deve contribuir com a previdência, sendo as suas contribuições condicionantes para o usufruto da aposentadoria. Além disso, é importante destacar que, dentre as componentes da seguridade sócia (previdência, saúde, assistência

⁵Além do RGPS, são ,também regimes previdenciários: o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) e o RPC (Regime de Previdência Complementar), para fins de objetividade e alinhamento com o título, neste trabalho trataremos apenas sobre o RGPS.

social) a única que possui este caráter vinculante é a previdência, as demais são direitos que não dependem de contribuição.

Sobre as condições necessárias para a concessão da aposentadoria no RGPS, a constituição é clara em afirmar no artigo 201, §7º:

É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.⁶

Segundo Cutrim (2017), “somente pessoas físicas podem ser beneficiárias da previdência social e isso se justifica no objetivo geral da Previdência que é resguardar a condição econômica dos trabalhadores e de seus dependentes” De acordo com o artigo 11 da Lei 8.213/91 – lei que dispõe especificamente sobre a previdência - os segurados obrigatórios da Previdência Social são classificados em: empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais.

3 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A CF/88, em seu artigo 195, prevê que 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 pelas contribuições sociais previstas nos incisos I a IV:⁷

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;

⁶§8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio .

⁷Para formas secundárias de financiamento da seguridade, vide o art. 27 da Lei 8.212/91

- 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

Neste ponto, é importante entendermos que contribuição social é gênero do qual são espécies: a) contribuições sociais em sentido estrito; b) contribuições de intervenção do domínio econômico (CIDE); c) contribuições de interesse das categorias sociais econômicas. Dentre as espécies citadas, somente a primeira é destinada ao custeio da seguridade social, as demais exercem o papel de corrigir distorções em determinados mercados e financiar categorias econômicas ou sociais, respectivamente. (CARDOSO, 2011)

As contribuições sociais podem ainda ser subdivididas em: a) previdenciárias, se destinadas especificamente ao custeio da Previdência Social, estas são formadas pelas contribuições dos segurados e das empresas⁷; b) e não previdenciárias, quando voltadas para o custeio da Assistência Social e da Saúde Pública. Por exemplo: a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), o PIS (Programa de Integração Social), incidentes sobre a receita ou o faturamento, e a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), que recai sobre o lucro. (CARDOSO, 2011)

4 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A Constituição Federal garante ao segurado da Previdência Social, ou aos seus dependentes, 10 benefícios. Cada um deles será concedido se cumpridas as condições específicas que o justificam, conforme previsão na Lei de Benefícios, Lei nº 8.213/91. (SANTOS, 2019)⁸

Os benefícios previdenciários são os seguintes:

I - Aposentadoria por idade: A aposentadoria por idade, criada pela Lei Orgânica da Previdência Social – Lei n.º 3.807/1960 – e hoje mantida pela Lei n.º 8.213/1991

⁷Rol de contribuições previdenciárias disposto nos artigos 20/23 da Lei nº 8.212/1991

⁸Disponível em < <https://www.professorvalterdossantos.com/2019/01/constituicao-federal-garante-10.html>>

II - Aposentadoria por tempo de contribuição:

A aposentadoria por tempo de serviço será devida, cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que completar 25 (vinte e cinco) anos de serviço, se do sexo feminino, ou 30 (trinta) anos, se do sexo masculino. (Art. 52 da Lei nº 8.213/91)

III - Aposentadoria especial:

A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. (Art. 57 da Lei nº 8.213/91)

IV - Aposentadoria por invalidez:

A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. (Art. 42 da Lei nº 8.213/91)

V - Auxílio-Acidente:

O auxílio-acidente é um benefício previdenciário pago mensalmente ao segurado acidentado como forma de indenização, sem caráter substitutivo do salário, pois é recebido cumulativamente com o mesmo, quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza – e não somente de acidentes de trabalho –, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (Art. 86, lei nº 9.213/91)

VI - Auxílio-doença:

O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. (Art. 59, lei nº 8.213/91)

VII - Auxílio-reclusão:

Benefício devido apenas aos dependentes do segurado do INSS preso em regime fechado ou semiaberto, durante o período de reclusão ou detenção. O segurado não pode estar recebendo salário, nem outro benefício do INSS. (Art. 80, lei nº 9.312/91)

VII - Pensão por morte:

A pensão por morte é o benefício pago aos dependentes do segurado, homem ou mulher, que falecer, aposentado ou não, conforme previsão expressa do art. 201, V, da Constituição Federal. De forma objetiva, é o pagamento continuado, que substitui a remuneração do segurado falecido.⁹(Art. 74, lei nº 9.312/91)

IX - Salário-maternidade:

Benefício devido a pessoa que se afasta de sua atividade, por motivo de nascimento de filho, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. (Art. 71, lei nº 9.213/91)

X - Salário-família:

O salário-família é um valor pago ao empregado, inclusive o doméstico, e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua. Filhos maiores de 14 anos não têm direito, exceto no caso dos inválidos - para quem não há limite de idade. (Art. 65, lei nº 9.213/91)

5 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO - DRU

5.1 HISTÓRICO E OBJETIVOS DA DRU

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) foi instituída no ano de 1994, através da Emenda Constitucional de Revisão 1/1994, inicialmente foi denominada de Fundo Social de Emergência (FSE). Em seu texto original, o fundo desvinculava 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições e estaria em vigor durante os exercícios financeiros de 1994 e 1995 (COURI, 2019).

A DRU surgiu de um impasse, no qual o governo se deparou com a necessidade de elevar o volume da arrecadação para promover a redução do déficit

⁹ Todas as regras sobre a pensão por morte encontram-se nos arts. 74 a 79 da Lei n.º 8.213/1991, e artigos 105 a 115 do Decreto n.º 3.048/1999.

público, porém ao fazê-lo via aumento de impostos, estes deveriam ser divididos com os estados e municípios, de forma que o acréscimo aos cofres da União ficaria em torno de 50% da receita resultante do aumento de impostos (CORREIA, 2019, p. 01). Para o autor os principais objetivos da DRU são:

- a) aumentar a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento nas despesas que considerar de maior prioridade;
- b) permitir a geração de superávit nas contas do governo, elemento fundamental para ajudar a controlar a inflação. (CORREIA, 2019, p. 01).

Desta forma, podemos perceber que a DRU foi concebida com o intuito de flexibilizar o uso das receitas provenientes de impostos e contribuições, em um período de instabilidade econômica no qual o governo necessitava controlar a inflação e elevar a arrecadação para promover uma redução do déficit público e poder pagar a elevada dívida pública

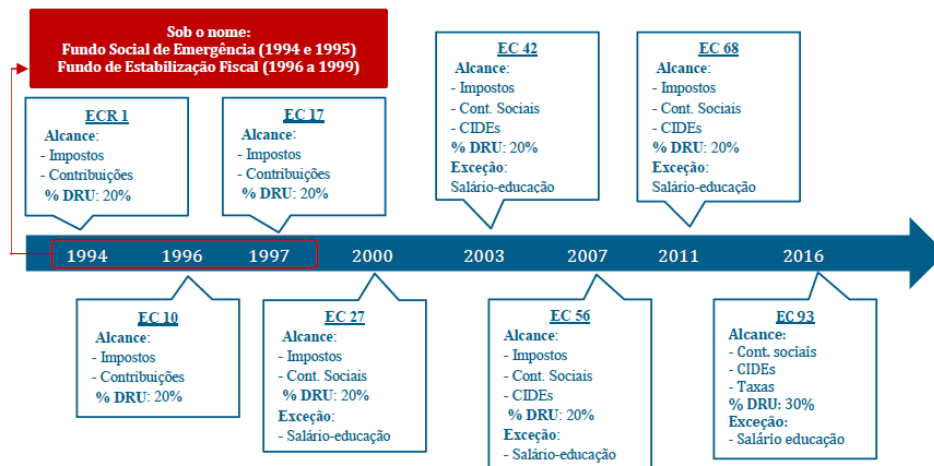
5.2 PRORROGAÇÕES NA DRU

Segundo Carvalho (2012), a intenção da instituição da DRU era criar um mecanismo temporário de auxílio ao Governo no período inicial de queda da inflação, enquanto as reformas fiscais não fossem aprovadas, além de surgir como resposta ao cenário de grande rigidez orçamentária resultante da promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, conforme veremos adiante, com o passar dos anos, foram aprovadas diversas emendas constitucionais com o objetivo de prorrogar a DRU.

Em março de 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional 10/1996, instituindo-se o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que tinha os mesmos objetivos do FSE. Em linhas gerais, foi mantido o mesmo percentual de 20% sobre os impostos e contribuições de competência da União e a vigência do mecanismo foi prorrogada até o final do exercício de 1999. Com a promulgação da EC 17/1997, a vigência do FEF foi estendida até o final do exercício de 1999.

O FEF teve sua vigência prorrogada mais uma vez com a promulgação da Emenda Constitucional 27/2000, naquela ocasião até o final do exercício de 2003, a emenda manteve os mesmos percentuais de desvinculação e excluiu o salário educação da base de incidência (AMORIM, 2017)

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DA DRU



Fonte: Couri (2019, p. 02)

Além disso, conforme podemos observar na figura acima, o FSE foi prorrogado por mais três vezes entre 2003 e 2015, ainda com a desvinculação de 20% das receitas provenientes de impostos, contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), que começaram a ser desvinculadas com a Emenda Constitucional n° 42/2003, sendo que, em 2009, passou a ser chamado de Desvinculação das Receitas da União. (AMORIM, 2017).

O formato atual da DRU, é dado pela Emenda Constitucional n° 93/2016, que excluiu da DRU os impostos, mas passou a incluir as taxas. Além disso, o percentual de desvinculação, que até 2015 era de 20%, passou a ser de 30%. A regra atual é válida até o fim de 2023. A partir da última prorrogação, a desvinculação de receitas passou a ser aplicada também nos entes subnacionais (COURI, 2019). Segundo o artigo 76 do ato das disposições constitucionais transitórias:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Importante salientar que a DRU não incide sobre as receitas para os regimes previdenciários, exceto quanto às contribuições para o pagamento de pensões dos

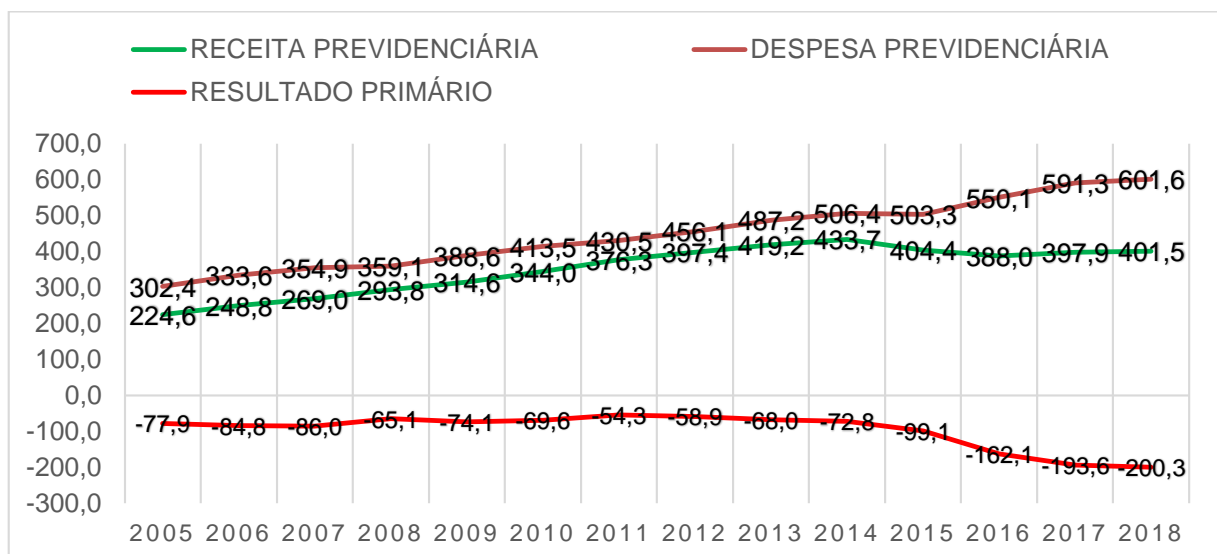
Militares. Isso decorre das disposições dos artigos 40, § 12¹⁰, e 167, XI¹¹, da Constituição Federal. Este comando proíbe a aplicação dos recursos oriundos das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores para pagamentos estranhos àqueles destinados aos benefícios do regime geral de previdência social. (CAMBRAIA, 2019)

6 OS IMPACTOS DA DRU NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nesta seção, serão apresentados os dados orçamentários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) referentes ao período de 2005-2018, além disso também serão apresentados os dados da Seguridade Social e da Desvinculação das Receitas da União (DRU), referentes ao mesmo período, a fim de verificar qual o impacto exercido pela DRU na Seguridade Social e, conseqüentemente, no RGPS.

6.1 VARIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE OS ANOS 2005-2018

GRÁFICO 1 - REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE 2005-2018 - R\$ EM BILHÕES (INPC SET. 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, dados da Divisão de programação financeira do INSS; Extrato do Banco Central - BACEN; Sistema SIAFI

¹⁰ CF/88, art. 40, §12: "Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social."

¹¹ Art. 167. São vedados:

[...]

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Considerando o gráfico acima, é possível perceber que tanto a receita do RGPS como a despesa são crescentes ao longo de praticamente todo o período em análise (exceto no ano de 2015, quando a inflação acumulada no ano, segundo o INPC, foi de 11,27%, suficiente para gerar perdas reais na arrecadação). No entanto, o crescimento de ambos não acontece de forma proporcional. Os benefícios pagos pelo RGPS saltaram de R\$ 302,4 Bilhões em 2005, para R\$ 601,6 Bilhões em 2018, o que significa um aumento percentual de 98,9%, em relação ao ano base. Por outro lado, as receitas do RGPS cresceram de R\$ 224,6 Bilhões em 2005 para R\$ 401,5 Bilhões em 2018, ou seja, 78,8% de crescimento.

Dentre as razões que explicam o crescimento desproporcional apresentado no gráfico acima, podemos destacar alguns fatores que contribuem para tal situação. O primeiro deles é a questão demográfica, segundo Constanzini et al. (2017, p. 132):

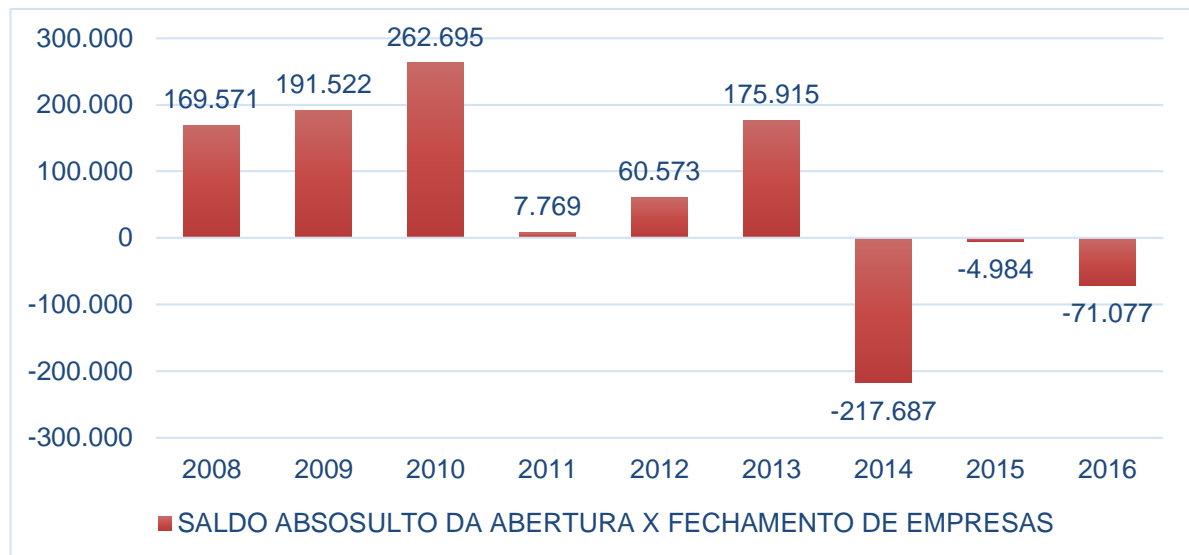
Alguns indicadores demográficos evidenciam a velocidade da transição demográfica que o Brasil vivencia. A taxa de fecundidade, que era de cerca de seis filhos por mulher na década de 1960, atualmente já se encontra em patamar abaixo de dois filhos por mulher e deve atingir o patamar de 1,5 a partir da década de 2030, conforme a projeção demográfica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Houve incremento da expectativa de sobrevida para todas as idades, inclusive as mais avançadas, que são mais relevantes para a Previdência, pois influenciam diretamente na duração dos benefícios. A expectativa de vida aos 65 anos, por exemplo, aumentou de 10,6 para 18,4 anos entre 1940 e 2015, ou seja, um incremento de 73,6%. Na idade de 60 anos, no mesmo período, saltou de 13,2 para 22,1 anos (mais 67,4%).

Ou seja, segundo o autor, a tendência é que ocorra uma expansão na quantidade de benefícios, com tendência, *ceteris paribus*, a uma duração média maior, que precisará ser sustentada com uma razão de dependência, ou seja, de contribuintes/beneficiários, mais frágil. Com base nisso, espera-se que ocorra uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários, no caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pois o mesmo está estruturado sob a forma de um regime de repartição simples. (CONSTANZINI, 2017).

Outro fator importante a ser analisado, é a queda no volume de arrecadação do RGPS iniciada no ano de 2015. A arrecadação teve um crescimento médio de 7% ao ano, no período entre 2005-2014. Porém, o cenário não se manteve nos anos seguintes. Em 2015, a arrecadação do RGPS sofreu uma queda acentuada, em termos percentuais houve uma variação negativa de -7,2% em relação ao ano anterior. Nos anos posteriores, o RGPS manteve seu volume de arrecadação bem

abaixo da média apresentada nos anos anteriores. Em 2016, novamente apresentou queda de -4,2%. Ademais, o cenário se manteve em 2017 e 2018, quando a arrecadação cresceu 2,5% e 0,9%, respectivamente.

GRÁFICO 2 - SALDO DA ABERTURA X FECHAMENTO DE EMPRESAS ENTRE 2008-2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

O quadro de queda nas arrecadações apresentado acima, deve-se muito ao fato de que o Brasil vem passando por uma crise econômica que perdura desde 2014. Dentre os impactos negativos da crise, dois deles geraram efeitos imediatos na arrecadação da previdência: o desemprego e o índice de falência das empresas.

Segundo Rossi (2017), “A partir de 2015, houve uma mudança profunda no mercado de trabalho, com rápido aumento da taxa de desocupação”, além disso, conforme podemos observar no gráfico abaixo o número de empresas que fecharam as portas foi maior do que o número de empresas que abriram a partir de 2014 (IBGE). Esses números são relevantes para nossa análise, pois a maior parcela das contribuições sociais pagas para financiar a previdência é proveniente do pagamento de contribuições recolhidas ou pagas pelas empresas e pelas contribuições dos empregados que trabalham sob o regime formal de emprego. Esses movimentos negativos nos números de empregos formais e da atividade empresarial potencializaram o déficit do RGPS, a partir de 2014.

6.2 ANÁLISE DA DRU

TABELA 1 – ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E DRU - R\$ BILHÕES DE SET/2019 (INPC)

ANO	RECEITA TOTAL	DRU	RECEITA COM DRU	DESPESA	RESULTADO COM DRU	RESULTADO SEM DRU
2005	584,8	66,3	518,6	548,6	30,0	36,2
2006	621,2	68,1	553,1	612,4	-59,2	8,9
2007	659,3	73,9	585,4	647,0	-61,7	12,3
2008	664,9	71,2	593,6	669,4	-75,6	-4,5
2009	672,2	67,7	604,4	740,4	-136,0	-68,3
2010	737,1	75,1	662,0	774,3	-112,3	-37,2
2011	796,6	77,3	719,3	816,8	-97,5	-20,3
2012	832,5	78,9	753,6	865,8	-112,2	-33,1
2013	881,2	82,0	799,0	913,2	-114,2	-32,1
2014	854,0	77,0	777,1	951,5	-174,5	-97,5
2015	815,7	70,0	745,8	919,6	-173,9	-103,9
2016	787,8	99,7	688,1	947,4	-259,3	-159,7
2017	823,1	106,5	716,5	1011,6	-295,1	-188,6
2018	844,1	112,4	731,6	1019,5	-287,9	-175,4

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO

Com base na Tabela 1, é possível verificar que, em 2018, a DRU da seguridade social atingiu R\$ 112,4 bilhões. A desvinculação é crescente ao longo do tempo, em função do próprio comportamento da arrecadação, que também é crescente. O aumento mais significativo da DRU ocorreu no período a partir de 2015, quando houve a alteração do percentual desvinculado de 20% para 30% (COURI, 2019). O quadro nos mostra um resultado negativo crescente do orçamento da seguridade social ao longo dos anos. Observamos que a partir de 2008, independentemente do efeito da desvinculação das receitas da União, o orçamento fiscal passou a financiar a seguridade social, ou seja, a partir de 2008, ainda que não houvesse DRU, o resultado da seguridade social seria deficitário. A tabela abaixo traz a evolução em valor e em percentual do total das receitas da seguridade social desvinculadas (CAMBRAIA, 2019).

**TABELA 2 – PERCENTUAL DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL
DESVINCULADAS PELA DRU - R\$ BILHÕES DE SET/2019 (INPC)**

ANO	RECEITAS TOTAIS	VALOR DRU	% DESVINCULADO
2005	584,8	66,3	11%
2006	621,2	68,1	11%
2007	659,3	73,9	11%
2008	664,9	71,2	11%
2009	672,2	67,7	10%
2010	737,1	75,1	10%
2011	796,6	77,3	10%
2012	832,5	78,9	9%
2013	881,2	82,0	9%
2014	854,0	77,0	9%
2015	815,7	70,0	9%
2016	787,8	99,7	13%
2017	823,1	106,5	13%
2018	844,1	112,4	13%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados fornecidos pelo STN no Relatório Resumido de Execução Orçamentário – RREO

Além disso, quanto à desvinculação das receitas da União, vale ressaltar que elas não incidem sobre as receitas para os regimes previdenciários, exceto quanto às contribuições para o pagamento de pensões dos militares. Isso decorre das disposições dos artigos 40, § 12, e 167, XI, da Constituição Federal. Estes comandos proíbem a aplicação dos recursos oriundos das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores para pagamentos estranhos àqueles destinados aos benefícios do regime geral de previdência social. Em virtude disso, a DRU equivale atualmente a cerca de 13% apenas, pois, como visto, ela não incide sobre as contribuições previdenciárias do RGPS e RPPS, que são as parcelas mais representativas das fontes de receitas da seguridade social (CAMBRAIA, 2019).

TABELA 3 – POSSÍVEL APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESVINCULADOS PELA DRU NO RGPS - R\$ BILHÕES DE SET/2019 (INPC)

ANO	RESULTADO RGPS (A)	VALOR DRU (B)	TOTAL (A+B)
2005	-77,9	66,3	-11,6
2006	-84,8	68,1	-16,7
2007	-86,0	73,9	-12,1
2008	-65,1	71,2	6,1
2009	-74,1	67,7	-6,4
2010	-69,6	75,1	5,5
2011	-54,3	77,3	22,9
2012	-58,9	78,9	20,0
2013	-68,0	82,0	14,1
2014	-72,8	77,0	4,1
2015	-99,1	70,0	-29,1
2016	-162,1	99,7	-62,5
2017	-193,6	106,5	-87,0
2018	-200,3	112,4	-87,8

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da Divisão de programação financeira do INSS e Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO.

A Tabela 3 simula uma possível aplicação integral dos recursos desvinculados pela DRU no RGPS, permitindo observar a influência daquele no resultado deste. É possível verificar que, na maioria dos anos em análise, mesmo que todos os recursos desvinculados da seguridade social através da DRU fossem realocados para o RGPS, ainda assim o regime geral apresentaria déficits nos seus resultados. Além disso, é possível observar que nos últimos 4 anos da análise os resultados destoam dos anteriores, apresentando tendência de aumento do déficit do RGPS mesmo se os recursos da DRU fossem nele empregados integralmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período em análise (2005-2018), foi possível notar a tendência de crescimento desproporcional das despesas do regime geral de previdência social (RGPS) frente às suas receitas. Essa desproporcionalidade, conforme exposto no

artigo, foi conduzida, principalmente, pela velocidade da transição demográfica brasileira, a qual ocasionou a redução da razão de dependência entre beneficiário/contribuinte. Aliado a isso, o Brasil vem passando por instabilidades econômicas recentes que comprometerem ainda mais o resultado do RGPS, através da elevação do nível do desemprego e da falência de empresas.

Além disso, pudemos verificar que a seguridade social também tem apresentado déficits em seus resultados. Não obstante a este fato, existe ainda o mecanismo da desvinculação das receitas da união (DRU), que desde 1994, desvincula recursos do orçamento da seguridade social que deveriam ser usados para custear despesas da seguridade social e torna-os flexíveis para que o governo federal os utilize da forma que achar melhor. Apesar de, em sua criação, ter sido revestida de um caráter temporário com o intuito de aliviar pressões inflacionárias, a cada fim de vigência, a DRU vem sendo continuada por sucessivos governos.

Podemos concluir com a pesquisa que, apesar da DRU não incidir diretamente sobre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), afinal de contas ela incide sobre o orçamento da seguridade social, a DRU acaba atingindo indiretamente o regime geral, pois permite ao governo manusear recursos que poderiam ser usados para o pagamento de benefícios previdenciários e, desta forma, seria possível reduzir o déficit apresentado pelo RGPS. Ademais, foi possível observar que, na maioria dos anos em análise, mesmo não havendo DRU o resultado do orçamento da seguridade social ficaria comprometido, mas que, de fato, a DRU agrava o déficit da seguridade social e, por consequência, do RGPS.

REFERÊNCIAS

ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. São Paulo: Editora Elsevier, 1999

ALMEIDA, Jorge de Souza Santos. **Previdência social: uma análise comparativa**. 2016, 52f. *Trabalho de conclusão de curso* – Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2016.

AMARO, Meiriane e MENEGUIM, Fernando B. **A previdência social e a sustentação das finanças públicas**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 91-107, jul./set. 2010 Edição Especial: Senado Federal: 50 anos de Brasília.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília (1991). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

BRASIL. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos (RREO)**. Brasília: STN, 2005/2018

CAETANO, M. A. R. et al. **O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima: questões para a previdência social no Brasil**. Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA), Textos para discussão, Brasília: set. 2016

CARDOSO, Oscar Valente. **Contribuições sociais: natureza jurídica e aspectos controvertidos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2812, 14 mar. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18663>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSTANZINI, Rogerio Nagamine et al. **Reforma da previdência social**. Desafios da nação: artigos de apoio, volume 2 / organizadores: João Alberto De Negri, Bruno César Araújo, Ricardo Bacelette. – Brasília: Ipea, 2018.v. 2 (p 129 - 192.): il., gráfs., mapas color.

CORREIA, Fernando Álvares Dias. **O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (dru)?**

COURI, Daniel. **Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o fim da DRU para a Seguridade Social**. Instituição fiscal independente; nota técnica nº 30, 26 de mar de 2019

CUTRIM, Valéria Campêlo. **Seguridade e Previdência Social: conceitos, princípios constitucionais e segurados do RGPS**. Nov 2017 Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61791/seguridade-e-previdencia-social-conceitos-principios-constitucionais-e-segurados-do-rgps>. Acesso em: 18 de nov de 2019

GARCIA, Murilo Sapia e HARO, Guilherme Prado Bohac de. **A insustentabilidade nas contas da previdência social**. Encontro nacional de iniciação científica (ETIC), - Centro Universitário Toledo Prudente, São Paulo, 2017.

GENTIL, Denise Lobato. **Reforma da previdência: o ajuste pela ampliação das receitas**. Revista Economistas - nº 23, p. 30-35 – março de 2017.

IBRAHIM, Fabio Zambitte (2010). **Curso de Direito Previdenciário** (15ª ed.). Niterói, Rio de Janeiro, Brasil: Impetus.

LYRIO, Liliane e SILVA, Sheila Cristiane Perboire de Assis. **Previdência social: desvendando o regime geral.** 2014, 36f, *Trabalho de conclusão de curso* – Instituto de ensino superior Blauro Cardos de Mattos (FASERRA), Espírito Santo, 2014.

MATOS, Paulo Rogério Faustino MELO, Fabíola de Souza Pinto SIMONASSI, Andrei Gomes. **Análise de solvência do regime geral de previdência no Brasil.** *Estud. Econ.* vol.43 no.2 São Paulo Apr./June 2013.

MONTENEGRO, David Pinheiro et al. *Seguridade e Previdência Social: O Município Perante a Previdência Social* / Confederação Nacional dos Municípios – Brasília : CNM, 2008.

ROSSI, Pedro e Mello, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré.** *Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica -IE/UNICAMP.* Nota do Cecon, n.1, Abril de 2017

SOUZA, Maria Ester Alcântara de. **Déficit previdenciário: fato ou mito?.** *Cognitio Juris*, ISSN-e 2236-3009, Vol. 1, Nº. 3, 2011, págs. 77-86.

TAFNER, P. **Desafios e reformas da previdência social brasileira.** *Revista USP*, n. 93, p. 137-156, 30 maio 2012.