

DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

**CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: A CONTROVÉRSIA
ACERCA DO SUPOSTO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO
SOCIAL SECURITY FUNDING IN BRAZIL: THE CONTROVERSY
ABOUT THE SUPPOSED DEFICIT OF SOCIAL SECURITY**

<i>Recebido em:</i>	23/04/2017
<i>Aprovado em:</i>	29/06/2017

Guilherme Eidelwein Wolf¹

Marciano Buffon²

RESUMO

O artigo apresenta conceitos frente ao tema do custeio da Seguridade Social no Brasil. Serão expostas as características do sistema contributivo e das contribuições sociais da Seguridade Social. Este artigo tem por objetivo analisar as fontes de custeio da Seguridade Social no Brasil e, alcançar à conclusão do problema proposto, identificando o déficit ou superávit da Seguridade Social. Trata-se de pesquisa quali-quantitativa, na qual se empregou o método dedutivo, com a citação de doutrinadores e técnicos da área previdenciária. Utilizou-se de material bibliográfico para auxiliar na compreensão do tema proposto e, cujo resultado revelou que o discurso do déficit da Seguridade Social, propagado pelo Governo Federal, nada mais é do que inconsistente, diante de dezenas de

¹ Bacharel em Direito e Pós-Graduando em Direito Previdenciário e Processo, pelo Centro Universitário UNIVATES, Lajeado/RS. Advogado. guilhermewolf@certelnet.com.br

² Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS; Professor Permanente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Vale dos Sinos - UNISINOS; Professor Visitante do Centro Universitário UNIVATES, Lajeado/RS; Advogado; Email: marciano@buffonefurlan.com.br



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

bilhões subtraídos da seguridade anualmente pelas desonerações fiscais e pela Desvinculação de Receitas da União.

Palavras-chaves: Seguridade Social. Custeio. Contribuições sociais. Desvinculação de Receitas da União. Desonerações fiscais.

ABSTRACT

This article introduces concepts regarding the Social Security funding issue in Brazil. The features of the contributory system and social security contributions will be exposed. This article aims to analyze the sources of Social Security funding in Brazil and, to reach the conclusion of the proposed problem, identifying the deficit or surplus of Social Security. It is a qualitative-quantitative research, in which the deductive method was used, with lecturers and technicians of the social security area. Bibliographic material was used to aid in comprehension the proposed theme, and the result revealed that the Social Security deficit discourse propagated by the Federal Government is nothing more than inconsistent, comparing to the tens of billions subtracted from the social security annually through tax exemptions and unlinking from the country revenues.

Keywords: Social Security. Funding. Social contributions. Unlinking from the country revenues. Tax exemptions.

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social no Brasil está materializada nos artigos 194 a 204, da Constituição Federal de 1988. Conforme o conceito trazido pelo artigo 194, a Seguridade Social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.³

Nesse sentido, ao se referir à Seguridade Social, menciona-se não somente à Previdência Social, mas também à Saúde e à Assistência Social. Atualmente, percebe-se que o sistema de Seguridade Social no Brasil encontra-se em xeque. O Poder Executivo, representado pelo Presidente da República Michel Temer, busca alternativas para sanar as contas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O Governo Federal utiliza o discurso da existência de déficit nas contas do RGPS para obter a aprovação de mais uma Reforma Previdenciária no Congresso Nacional. Nesse sentido, encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, que segundo a previsão do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Rodrigo Maia, a PEC será aprovada no primeiro semestre de 2017, conforme suas palavras “para garantir a recuperação econômica do País”⁴.

Pretende-se com o presente artigo identificar o sistema contributivo adotado pela Seguridade Social e, as suas fontes de custeio. Bem como, far-se-á uma análise da utilização da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as receitas da Seguridade Social, causando consequências diretas na análise do suposto déficit previdenciário.

No trabalho em questão, serão confrontados dados recentes sobre o tema das receitas e despesas da Seguridade Social, apresentados pelo Governo Federal e, pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) em

³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 07 jan. 2017.

⁴ MAIA: reformas trabalhista e da Previdência devem ser aprovadas no primeiro semestre. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 05 jan. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/521916-maia:-reformas-trabalhista-e-da-previdencia-devem-ser-aprovadas-no-primeiro-semester.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

conjunto com a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário (FUNDAÇÃO ANFIP). Dessa forma, pretende-se enfrentar o título proposto no artigo, exibindo respostas ao questionamento, qual seja, a Previdência Social no Brasil é deficitária ou superavitária?

1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo expõe o resultado de uma revisão bibliográfica frente ao tema do custeio da Seguridade Social, no tocante ao modelo contributivo adotado no Brasil e, ao uso da Desvinculação de Receitas da União (DRU) pelo Governo Federal. Especialmente, sob a ótica da incidência da DRU sobre as fontes de custeio da Seguridade Social, ocasionando impacto direto no suposto déficit da previdência.

Quanto ao modo de abordagem, será utilizado o tipo de pesquisa quali-quantitativa. Nesse sentido, será foco do trabalho a análise e a quantificação de dados orçamentários da Seguridade Social, para se enfrentar o problema proposto e, atingir o objetivo geral.

Para se alcançar à finalidade do estudo, escolheu-se o método dedutivo. Com base em Mezzaroba e Monteiro⁵, trata-se do método pela qual se parte de argumentos gerais para argumentos particulares. Dessa forma, primeiramente se identificará o sistema contributivo adotado pela Seguridade Social no Brasil e, se analisará as fontes de custeio, para ao fim do artigo se chegar às considerações finais do tema proposto.

No tocante aos instrumentos técnicos, será aplicada a coleta de dados da pesquisa. Consistente na utilização de material bibliográfico, através de livros de doutrina, artigos de publicações periódicas, especialmente os expedidos pela ANFIP e pela FUNDAÇÃO ANFIP; e,

⁵ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

no emprego de técnicas documentais, com o uso de legislação específica acerca do tema proposto.

2 SISTEMA DE CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Nesta seção pretende-se conceituar o sistema contributivo de Seguridade Social adotado no modelo brasileiro e, as suas fontes de custeio. Especialmente, serão apresentadas considerações acerca das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

3.1 Sistema contributivo de custeio da Seguridade Social

A Seguridade Social no Brasil deve ser financiada por toda a sociedade, conforme prescreve o artigo 195 da Constituição Federal, de forma direta e indireta, através de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. No âmbito infraconstitucional, o tema é regido pelo Plano de Custeio da Seguridade Social, instituído pela Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991.

No que tange ao custeio dos regimes de previdência social, os sistemas são divididos em contributivos e não contributivos. Conforme os autores Castro e Lazzari, essa divisão leva em consideração a “fonte de arrecadação da receita necessária ao desempenho da política de proteção social”⁶.

O modelo adotado pelo Brasil para o financiamento da Seguridade Social pode ser classificado como contributivo. Em que pese haver a previsão constitucional da necessidade

⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 30.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

de financiamento, de forma indireta, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, não há lei determinando a forma destas contribuições.

Em termos práticos, a União não tem efetivamente uma contribuição social repassada aos cofres da Seguridade Social. Ela atribui dotações do seu orçamento, fixados na Lei Orçamentária anual, entretanto, não existe a previsão de um percentual mínimo⁷.

Havendo insuficiências financeiras da Seguridade Social, a União e os demais entes federativos, serão responsáveis pela cobertura deste déficit, caracterizando-se a forma indireta de financiamento. Sobre este tema, a autora Santos afirma:

“A forma indireta se dá com o aporte de recursos orçamentários da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O § 1º do art. 195 determina que esses recursos constem dos respectivos orçamentos dos entes federativos, salientando que não integram o orçamento da União”⁸.

O sistema contributivo tem por fonte principal a forma direta de custeio, através de tributos vinculados para esse fim, classificados como contribuições específicas. Quanto ao conceito do sistema contributivo, eis o entendimento dos autores Castro e Lazzari:

“No sistema contributivo, por seu turno, podemos estar diante de duas espécies: uma, em que as contribuições individuais servirão somente para o pagamento de benefícios aos próprios segurados, sendo colocadas numa reserva ou conta individualizada (sistema adotado pelos planos de previdência complementar, privada), a que chamamos de sistema de capitalização; noutra as contribuições são

⁷ Ibidem.

⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito previdenciário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 25.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

todas reunidas num fundo único, que serve para o pagamento das prestações no mesmo período, a quem delas necessite – é o sistema de repartição, hoje vigente em termos de Seguridade no Brasil”⁹.

Nesse sentido, o sistema de Seguridade Social no Brasil se caracteriza como contributivo, quanto ao custeio, e de repartição, quanto à forma de utilização dos recursos. Todas as contribuições são reunidas e, utilizadas de acordo com os princípios e diretrizes constantes do artigo 1º, parágrafo único, da Lei 8.212/91, entre eles a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

No entendimento dos autores Correia e Correia¹⁰, em que pese termos um sistema contributivo de Seguridade Social, os benefícios Assistenciais e os de Saúde não dependem de contribuição por parte do beneficiário, ao contrário dos benefícios concedidos no âmbito da Previdência Social. São custeados por toda a população, o que os qualifica como não contributivos é justamente a necessidade vital do cidadão em receber tal benefício, sem ter contribuído diretamente para a Assistência Social ou para a Saúde.

Dessa forma, o cidadão que preencher os requisitos previstos em lei, como a comprovação de não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família, poderá ter acesso aos benefícios assistenciais. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um exemplo, garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e, à pessoa com deficiência

⁹ CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 233.

¹⁰ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de direito da seguridade social*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

de qualquer idade, sem exigir que o beneficiário tenha vertido contribuições sociais ao sistema de custeio da Seguridade Social, mas sim que preencha os requisitos legais¹¹.

No âmbito da Assistência Social existem também os Benefícios Eventuais¹², que são caracterizados por serem suplementares e temporários prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública. Conforme já se mencionou, da mesma forma que os benefícios concedidos pela Assistência Social, os benefícios, programas e ações da Saúde, como as campanhas de vacinação e os atendimentos médicos prestados na esfera do Sistema Único de Saúde (SUS), não são exigidos do cidadão o pagamento de contribuições sociais para se tornar beneficiário, característica básica dos sistemas não contributivos.

Ressalta-se que a fonte principal de custeio da Seguridade Social, no modelo contributivo brasileiro, ocorre pela forma direta de financiamento, através de contribuições específicas. Nesse sentido, eis o entendimento da doutrinadora Santos:

“A forma direta de financiamento é feita mediante o pagamento de contribuições sociais previstas nos incisos I a IV do art. 195; da contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (art. 239), destinadas a financiar o programa do seguro-desemprego e o abono previsto no § 3º, pago aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal”¹³.

¹¹ BENEFÍCIOS Assistenciais. *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário*, Brasília, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

¹² *Ibidem*.

¹³ SANTOS, 2014, p. 25.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

As principais fontes de custeio da Seguridade Social no Brasil estão previstas nos incisos do artigo 195, da CF/88. A Constituição Federal permite a criação de outras fontes de custeio da Seguridade Social, mediante lei complementar, com base no artigo 154, inciso I. Conforme Castro e Lazzari:

“[...] seja para financiar novos benefícios e serviços, seja pra manter os já existentes, sendo certo que é vedado ao legislador criar ou estender benefício ou serviço, ou aumentar seu valor, sem que, ao menos simultaneamente, institua fonte de custeio capaz de anteder às despesas daí decorrentes”¹⁴.

A diversidade da base de financiamento da Seguridade Social é um princípio constitucional previsto no inciso VI, parágrafo único, do artigo 194. Nessa linha de raciocínio, salientam os doutrinadores Castro e Lazzari:

“Com a adoção desse princípio, está prejudicada a possibilidade de estabelecer-se o sistema não contributivo, decorrente da cobrança de tributos não vinculados, visto que o financiamento deve ser feito por meio de diversas fontes e não de fonte única”¹⁵.

O orçamento da Seguridade Social mostra-se independente e, não se confunde com a receita tributária federal. A destinação daquele orçamento deve ocorrer exclusivamente para as áreas da Saúde Pública, Previdência Social e Assistência Social, sendo que, será objeto de deliberação conjunta entre os órgãos competentes – Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Saúde¹⁶.

¹⁴ CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 233.

¹⁵ Ibidem, p. 93.

¹⁶ Ibidem, p. 230.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Realizado os apontamentos iniciais em relação ao sistema contributivo adotado pela Seguridade Social, passa-se à próxima seção deste artigo, em que será apresentada a base constitucional das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

2.2 Contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social

O Sistema Tributário Nacional encontra-se tipificado na Constituição Federal de 1988, no Título VI – Da Tributação e do Orçamento. Segundo o entendimento minoritário do jurista Machado, o sistema constitui-se das seguintes espécies tributárias: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, e as contribuições sociais¹⁷.

Faz-se importante mencionar que a corrente majoritária dos tributaristas brasileiros consideram os empréstimos compulsórios, previstos no artigo 148 da Carta Magna, também uma espécie de tributo. Dessa forma, segundo estes juristas, o sistema tributário pátrio divide-se em cinco espécies tributárias¹⁸.

No âmbito do custeio da Seguridade Social, as contribuições sociais possuem relevante papel. Segundo o doutrinador Machado, as contribuições sociais “podem ser subdivididas em contribuições de intervenção no domínio econômico, contribuições do interesse de categorias profissionais ou econômicas e contribuições de Seguridade Social”¹⁹.

As contribuições de Seguridade Social têm por finalidade custear o sistema de Seguridade Social brasileiro. Proporcionam o financiamento das ações nas áreas da Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

¹⁷ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 65.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

A competência para a instituição de contribuições previdenciárias não é privativa da União, visto que, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir sistemas de previdência e de assistência social, próprios para os seus servidores, em conformidade com o artigo 149, § 1º da CF/88. Entretanto, ressalta-se que estes entes não poderão criar regimes previdenciários aos funcionários da iniciativa privada, cuja competência é exclusiva da União²⁰. Nesse sentido, prevê o artigo 149 da CF/88:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”²¹.

Conforme o artigo 195 da CF/88 constituem-se contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou o faturamento e o lucro (Inciso I, a, b, c); do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo sobre as aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Geral de Previdência Social (Inciso II); sobre a receita de concursos de prognósticos (Inciso III); e do importador de bens ou serviços do exterior, ou a quem a lei a ele equiparar (Inciso IV).

²⁰ CASTRO; LAZZARI, 2015.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 jan. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

O Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, no parágrafo único do artigo 195, ampliou o rol das contribuições de Seguridade Social trazido na Carta Magna:

“Art. 195. Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

I - as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados e demais pessoas físicas a seu serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

II - as dos empregadores domésticos, incidentes sobre o salário-de-contribuição dos empregados domésticos a seu serviço;

III - as dos trabalhadores, incidentes sobre seu salário-de-contribuição;

IV - as das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional, incidentes sobre a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos;

V - as incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;

VI - as das empresas, incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro; e



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

VII - as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos”²².

A CF/88 estabeleceu a norma de anterioridade especial aplicada às contribuições sociais, no parágrafo 6º do artigo 195. Dessa forma, somente será exigida a contribuição social depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que a instituiu ou a modificou. Ao contrário dos impostos, as contribuições sociais podem ser cobradas no mesmo exercício financeiro, desde que respeitada à anterioridade dos noventa dias.

As contribuições de Seguridade Social, de forma geral, deveriam possuir como sujeito ativo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entidade responsável pela gestão do orçamento da Seguridade Social. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), corte máxima do Poder Judiciário, decidiu de forma diversa:

“[...] o STF decidiu ser possível a cobrança da Cofins e da CSL pela União, que atuaria como simples intermediária, e repassaria os recursos correspondentes ao INSS. Em consequência, ditas contribuições foram convertidas em verdadeiros impostos, dos quais a União repassa para o INSS apenas o necessário para cobrir o déficit orçamentário daquela autarquia, que seria superavitária se lhe fosse permitido arrecadar todas as contribuições que a Constituição de 1988 atribui à Seguridade Social”²³.

Nesse sentido, o Governo Federal conseguiu a aprovação da Lei nº 11.457, de 16 de Março de 2007, pela qual criou a Super Receita do Brasil, unificação da Receita Federal e da Receita Previdenciária, integrando as atividades de arrecadação dos tributos federais e das

²² BRASIL. *Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 07 jan. 2017

²³ MACHADO, 2014, p. 428-429.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

contribuições de Seguridade Social. Segundo Machado²⁴, a legislação apresenta-se inconstitucional por violar a autonomia constitucionalmente assegurada à atividade de Seguridade Social.

Sobretudo, o autor supracitado acredita que a matéria em questão deveria ser normatizada por lei complementar e, não por lei ordinária. No entendimento do jurista Machado, a destinação diversa das receitas do Orçamento da Seguridade Social motiva, inclusive, o Governo Federal a criar novos tributos para sanar o suposto déficit:

“Como se pode acreditar que a Seguridade Social esteja falida?

É mais razoável acreditar-se que as receitas desta, arrecadadas pelo Tesouro Nacional, sob as vistas complacentes do STF, estejam sendo desviadas para outras finalidades.

E – o que há mais grave – que as autoridades do Governo se utilizam do argumento de que a Seguridade Social, especialmente a área da saúde pública, está carente de recursos, para obter o apoio na criação de novos tributos, como aconteceu com a CPMF, porque a sensibilidade dos contribuintes não lhes permite recusar recursos para esse segmento do Estado. Segmento que desgraçadamente continuará carente, em virtude de inevitáveis desvios, prestando-se apenas, como argumento para seguidos aumentos da carga tributária”²⁵.

²⁴ Ibidem.

²⁵ MACHADO, 2014, p. 435.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Dessa forma, reforça-se a crítica apresentada quanto à destinação diversa das contribuições de Seguridade Social. Visto que, após ingressarem no Tesouro Nacional não recebem o adequado direcionamento aos caixas da Seguridade Social, sustentando a ideia do déficit previdenciário propagada pelo Governo Federal.

Situados os aspectos acima, frente ao tema das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social, passa-se à próxima seção do presente artigo acerca da Desvinculação de Receitas da União.

3 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

A Desvinculação de Receitas da União alcança diretamente as receitas da Seguridade Social, visto que, possibilita a União concentrar recursos que antes possuíam destinação exclusiva aos cofres da Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Dessa forma, nesta seção pretende-se conceituar o tema da Desvinculação de Receitas da União, bem como, demonstrar as prorrogações aprovadas no Congresso Nacional, entre o período de 1994 até o ano de 2023.

3.1 Histórico da Desvinculação de Receitas da União

A União tem a sua disposição uma ferramenta financeira que lhe permite utilizar 30% (trinta por cento) da arrecadação total dos tributos federais para os mais diversos fins, denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU). Criada em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1, entretanto com a denominação de Fundo Social de Emergência - FSE, esta ferramenta, inegavelmente, possui um grande impacto sobre as receitas da Seguridade Social.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

A sua criação, em 1994, decorreu da instituição do Plano Real e, conforme o artigo 1º da ECR nº 1/94, tinha por objetivo o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica. Os recursos seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive na liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social. Sobre o tema, eis o entendimento da ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP (2015, p. 136):

“À época, esse fundo era constituído por diversas parcelas de impostos excluídos da repartição tributária ou das vinculações constitucionais. Até mesmo 20% das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos eram desvinculadas.

Com essa ECR, inicia-se mais um processo de concentração de recursos na União, que além de se apoderar de uma parcela mais significativa dos tributos, ganhou liberdade de uso de recursos das contribuições sociais, tanto da parcela relativa ao aumento dessa arrecadação, quanto da parcela desvinculada.

A sua renovação em 1996, pela EC n.º 10, já consignava essa desvinculação sob nova denominação: Fundo de Estabilização Fiscal - FEF. Por problemas federativos, deixou de subtrair dos fundos constitucionais de repartição 20% da arrecadação dos impostos, mas manteve as demais desvinculações. O FEF foi posteriormente renovado por mais dois anos com a EC n.º 17, de 1997.

Em 2000, foi criada a Desvinculação de Receitas da União - DRU, pela EC n.º 27, renovada pelas Emendas Constitucionais n.º 42, de 2003, 56, de 2007 e 68, de 2011. Hoje, os efeitos da DRU estão restritos às



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

desvinculações das contribuições sociais e das contribuições econômicas. A educação deixou de perder recursos com a EC n.º 59, de 2009.

Esse conjunto transitório-permanente criado em 1994 deve vigorar pelo menos até 2015, nos termos da EC n.º 68”²⁶.

Conforme citado acima, a DRU vem sendo prorrogada por sucessivas emendas, há mais de 20 (vinte) anos. Iniciou-se como Fundo Social de Emergência - FSE, sendo alterada sua denominação para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, até se chegar ao modelo atual com a Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de Março de 2000, com a denominação de Desvinculação de Receitas da União.

3.2 Prorrogação da Desvinculação de Receitas da União

No ano de 2016, o Congresso Nacional analisou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 4/2015, originariamente apresentada na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Federal André Figueiredo. A PEC foi aprovada em dois turnos, nas duas casas legislativas, autorizando a renovação da DRU até 31 de Dezembro de 2023.

No texto aprovado, majorou-se o percentual da desvinculação de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por centos) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais. Realizou-se a menção que a desvinculação não traria prejuízo ao pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas.

²⁶ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL (FUNDAÇÃO ANFIP). *Análise da Seguridade Social 2014*. Brasília, 2015. E-book. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf> Acesso em: 10 out. 2016, p. 136.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

A PEC aprovada e formalizada na Emenda Constitucional nº 93, de 2016, altera o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, inclui os artigos 76-A e 76-B, produzindo efeitos retroativos a partir de 1º de janeiro de 2016. O texto aprovado autoriza a desvinculação para estados, Distrito Federal e municípios - Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM) -, ficando desvinculadas 30% (trinta por centos) das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicada às receitas destinadas à saúde e à educação, sobretudo, às receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores.

O Governo Federal defendeu a renovação da DRU em razão da “rigidez orçamentária brasileira”²⁷, a desvinculação de receitas permite o ajuste do orçamento às mudanças da realidade brasileira. Conforme a nota emitida, “a DRU permite a gestão mais adequada de recursos orçamentários, pois evita que determinadas áreas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos”²⁸.

Entretanto, segundo a ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP, a DRU incidente sobre as contribuições de Seguridade Social apresenta-se como um instrumento que esvazia o seu financiamento. Dados apresentados pelas entidades supramencionadas demonstram que em 2015 a DRU retirou do Orçamento da Seguridade Social o valor de R\$ 63,817 bilhões²⁹.

²⁷ GOVERNO envia ao Congresso PEC que prorroga DRU até 2023. *Secretaria de Orçamento Federal*, Brasília, 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/noticias/2015/governo-envia-ao-congresso-pec-que-prorroga-dru-ate-2023>>. Acesso em: 20 dez. 2016, texto digital.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO (FUNDAÇÃO ANFIP). *Análise da Seguridade Social 2015*. Brasília, 2016. E-book. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf> Acesso em: 24 Jan. 2017, p. 137.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Realizado os apontamentos acima, frente ao tema do histórico e prorrogação da DRU, passa-se à última seção do presente artigo, acerca da análise da Seguridade Social e as possíveis alterações legislativas propostas pelo Governo Federal, no âmbito da Seguridade Social.

4 ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL: O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL É DEFICITÁRIO OU SUPERAVITÁRIO?

Por fim, nesta última seção do artigo se analisará os dados apresentados pelo Governo Federal e pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil em conjunto com a Fundação ANFIP, quanto à situação financeira da Seguridade Social. Nesse sentido, pretende-se atingir o tema originalmente proposto, quanto à controvérsia do suposto déficit previdenciário brasileiro.

4.1 Déficit da Seguridade Social e propostas de alterações legislativas anunciadas pelo Governo Federal

O Governo Federal divulgou em 26 de Janeiro de 2017, através do secretário de Previdência do Ministério da Fazenda Marcelo Caetano, que a Previdência Social registrou um déficit de R\$ 151,9 bilhões no ano de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC). Segundo os cálculos publicados, ocorreu um crescimento no déficit de 59,7% em relação ao ano de 2015³⁰.

³⁰ RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões. *Secretaria de Previdência*, Brasília, 26 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/01/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes/>> Acesso em: 02 fev. 2017, texto digital.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Conforme os números apresentados pelo Governo Federal, no ano de 2016, a despesa com benefícios cresceu 6,6%, alcançando o valor de R\$ 515,9 bilhões. E, a arrecadação fechou o ano em R\$ 364 bilhões, caindo 6,4% comparada ao ano de 2015. O valor apresentado leva em consideração o pagamento de sentenças judiciais e a Compensação Previdenciária entre o INSS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados e municípios.

O secretário Marcelo Caetano afirma que “o déficit tem componentes estruturais, como o envelhecimento populacional, e conjunturais, decorrentes das questões relativas ao mercado de trabalho”³¹. No cálculo apresentado, não se considerou o gasto com os pagamentos dos benefícios Assistenciais e dos programas ligados à Saúde.

Ao apresentar os números do RGPS, o Governo Federal separou a previdência em urbana e rural. Nesse sentido, pode-se observar que após 7 (sete) anos registrando superávits sucessivos na arrecadação do sistema urbano, em 2016 restou um déficit de R\$ 46,8 bilhões.

Os números apresentados da previdência rural são mais alarmantes, visto que, analisando somente o período de 2003 até 2016, não se obteve em nenhum momento o superávit. Em 2016, o déficit registrado foi de R\$ 105 bilhões, resultado da arrecadação de R\$ 8 bilhões e, da despesa com o pagamento de benefícios somando-se os gastos em R\$ 113 bilhões.

Diante deste cenário, o Governo Federal apresentou a PEC nº 287/2016 que trata da Reforma da Previdência. Conforme já se mencionou, esta PEC tem por objeto alterar as regras de aposentadoria e pensão do INSS e, também dos servidores públicos, sobretudo, prevendo a idade mínima para se requerer a aposentadoria.

³¹ RGPS, 2017, texto digital.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

A PEC nº 287/2016 necessita de aprovação pelo Congresso Nacional. A principal alteração proposta é a instituição da idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade e 25 (vinte e cinco) anos de tempo de contribuição para a concessão da aposentadoria de todos os trabalhadores, homens e mulheres, incluindo funcionários públicos.

O trabalhador somente receberá o valor máximo a que tem direito se, contribuir com a previdência por 49 (quarenta e nove) anos. Visto que, o cálculo para a aposentadoria terá por base o salário equivalente a 51% da média salarial, mais 1% por ano de contribuição.

No texto da PEC em questão, está prevista uma regra de transição para homens com 50 (cinquenta) anos ou mais e, mulheres com 45 (quarenta e cinco) anos ou mais, na data da promulgação da emenda, em todos os casos. Este público terá um cálculo diferenciado, tendo que trabalhar mais 50% do tempo que faltava para a concessão da aposentadoria pelas regras atuais.

A idade mínima introduzida pela PEC poderá ser elevada de acordo com o envelhecimento da população no futuro. Conforme a expectativa de sobrevida aumentar um ano, a idade mínima acompanhará um ano.

Com base nos dados extraídos da PEC, existem apenas outros 12 (doze) países (Equador, Iraque, Irã, Síria, Arábia Saudita, Iêmen, Argélia, Itália, Egito, Bahrein, Hungria e Sérvia) que possuem ou possuíram benefício similar à aposentadoria por tempo de contribuição, sem exigência de idade mínima. Este benefício, segundo o Governo Federal, contribui para que a idade média de aposentadoria no Brasil seja baixa quando comparada ao padrão internacional³².

³² BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DE5B9830BA090EB75DBF A045943B2D.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 10 out. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Entretanto, as alterações não param por aí, o direito das mulheres de se aposentarem 5 (cinco) anos antes dos homens será extinto. Sob o argumento de igualdade de gênero, o Governo propôs igualar os requisitos de idade e tempo de contribuição para homens e mulheres:

“A justificativa de tal diferenciação no passado era a concentração da responsabilidade pelos afazeres domésticos nas mulheres (“dupla jornada”), e ainda a maior responsabilidade com os cuidados da família, de modo particular, em relação aos filhos.

Ocorre que, ao longo dos anos, a mulher vem conquistando espaço importante na sociedade, ocupando postos de trabalho antes destinados apenas aos homens. Hoje, a inserção da mulher no mercado de trabalho, ainda que permaneça desigual, é expressiva e com forte tendência de estar no mesmo patamar do homem em um futuro próximo. [...] Os novos arranjos familiares, com poucos filhos ou sem filhos, estão permitindo que a mulher se dedique mais ao mercado de trabalho, melhorando a sua estrutura salarial”³³.

O Governo Federal esclarece que o padrão internacional atual busca igualar ou aproximar bastante o tratamento de gênero nos sistemas previdenciários. Todavia, percebe-se que as medidas são extremamente onerosas para os contribuintes.

As regras previdenciárias do trabalhador rural serão consideravelmente atacadas pela PEC. Atualmente o segurado especial não precisa comprovar recolhimentos previdenciários caso não comercialize sua produção, dessa forma, ao comprovar que trabalhou 15 (quinze) anos em atividade rural e, que possui 55 (cinquenta e cinco) anos, se

³³ Ibidem, texto digital.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

mulher, ou 60 (sessenta) anos, se homem, poderá requerer a sua aposentadoria rural. Eis a justificativa encontrada na PEC:

“[...] a melhoria das condições de vida e trabalho nas áreas rurais, o aumento da expectativa de vida de homens e mulheres, e o desequilíbrio entre arrecadação e despesas com benefícios rurais, justificam a alteração das regras para esses trabalhadores, especialmente o aumento da idade mínima e a forma de contribuição, com a substituição da contribuição atual sobre a comercialização.

A proposta é igualar a idade mínima dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como instituir uma cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção. Propõe-se a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural”³⁴.

O Governo Federal pretende reduzir parcialmente o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural. Entretanto, a exigência de recolhimento previdenciário para o reconhecimento do exercício de atividade rural inviabilizará a continuidade das famílias no campo.

No que tange às pensões por morte, outra polêmica em pauta. Na PEC propõem-se a revisão de princípios consagrados no direito previdenciário, como o direito de se receber a pensão não inferior a 1 (um) salário mínimo nacional e, a possibilidade de acumulação da

³⁴ BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DE5B9830BA090EB75DBFA045943B2D.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 10 out. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

pensão por morte e da aposentadoria. Estes direitos sociais serão extintos, bem como, a reversibilidade das cotas entre os filhos e o cônjuge do segurado falecido.

O benefício assistencial de prestação continuada (BPC) também sofrerá alterações com a aprovação da PEC. A emenda aumentará a idade mínima do beneficiário do BPC de 65 (sessenta e cinco) anos para 70 (setenta) anos de idade.

Entretanto, não somente o quesito da idade poderá sofrer alterações, pois o Governo Federal propõe a discussão do valor concedido a título de benefício assistencial (BPC):

“Outra medida indispensável é a diferenciação entre o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE o valor do benefício assistencial não é vinculado ao respectivo salário mínimo, representando, em média, 45% do seu valor”³⁵.

No âmbito da competência para processar e julgar as causas previdenciárias decorrentes de acidente do trabalho, a PEC determina a alteração da Justiça Estadual para a Justiça Federal. Conforme os motivos apresentados na PEC, a Justiça Federal se tornará competente para conhecer todas as demandas de natureza previdenciária.

Da mesma forma, pelo texto original da PEC será transferida para lei ordinária a previsão das hipóteses de competência subsidiária da Justiça Estadual para processar e julgar as causas previdenciárias em comarcas que não possuam Vara Federal. Entretanto, o direito de ajuizar o pedido em face do INSS junto à Justiça Estadual encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988, sendo uma exceção à regra, chamada de competência subsidiária, delegada ou supletiva da Justiça Estadual.

³⁵ Ibidem.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Por fim, demonstram-se as linhas mestras da proposição, *ipsis litteris*, apresentadas pelo Governo Federal para a aprovação da Reforma da Previdência Social:

- a) Preservação do direito adquirido e proteção da expectativa de direito com regras claras de transição para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos;
- b) Uniformização do tempo de contribuição e idade exigidos para a aposentadoria voluntária, com elevação da idade mínima;
- c) Extinção das aposentadorias especiais das atividades de risco e dos professores;
- d) Aplicação obrigatória, aos RPPS, do teto de benefícios do RGPS;
- e) Adoção de mesma regra de cálculo e reajustamento dos proventos de aposentadorias e das pensões em todos os regimes;
- f) Previsão de valor inicial de pensão diferenciado conforme número de dependentes;
- g) Irreversibilidade de cotas individuais de pensão a todos os regimes;
- h) Vedação de acúmulo de pensão por morte com aposentadoria por qualquer beneficiário ou de duas pensões por morte, pelo beneficiário cônjuge ou companheiro, oriundas de qualquer regime previdenciário;
- i) Harmonização do rol de dependentes de todos os regimes de previdência social; e



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

j) Vedação do cômputo de tempo ficto para concessão de aposentadoria também no âmbito do RGPS³⁶.

Realizada as considerações acima, passa-se ao último ponto do presente artigo, apresentando-se os argumentos que contestam o déficit da Seguridade Social pela ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP.

4.2 Análise da Seguridade Social pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), juntamente com a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário (FUNDAÇÃO ANFIP), divulgam anualmente estudos com o objetivo de “subsidiar pesquisas e promover o debate no meio político e entre os mais diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil”³⁷, com o tema Análise da Seguridade Social. A publicação mais recente é a 16ª edição, que faz menção ao orçamento da Seguridade Social no ano de 2015.

A ANFIP e a FUNDAÇÃO ANFIP não concordam com os déficits da Seguridade Social apresentados pelo Governo Federal. A entidade contrapõe o quadro deficitário considerando no cálculo os dados do desvio de recursos da Seguridade Social praticado pela DRU, bem como, as perdas decorrente dos processos de desoneração das folhas de pagamentos, não repassadas pelo Tesouro Nacional.

³⁶ BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DE5B9830BA090EB75DBF A045943B2D.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em: 10 out. 2016.

³⁷ ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP, 2016, p. 13.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Os números apresentados pela ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP em 2016, com referência ao ano de 2015, novamente trazem resultados positivos. Ao contrário das informações prestadas pelo Governo Federal, publicou-se que a receita total foi de R\$ 694,3 bilhões, superando em R\$ 6,4 bilhões as de 2014³⁸.

Quanto as despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2015, “foram gastos R\$ 683,1 bilhões, 8,1% acima dos valores de 2014. A maior parte corresponde a benefícios que somaram R\$ 551,2 bilhões”³⁹.

Analisando os números do Orçamento da Seguridade Social, apresentados acima, temos a consolidação do valor de arrecadação em R\$ 694,3 bilhões e do valor de despesas em R\$ 683,1 bilhões. Nesse sentido, o resultado final considerado pelas entidades foi o superávit de R\$ 11,2 bilhões.

Conforme a ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP, o Governo Federal publica os seus relatórios de resultados do RGPS sem detalhar as perdas não integralizadas, diminuindo a arrecadação e inflando a necessidade de cobertura do sistema⁴⁰. Nesse sentido, a grande diferença entre as publicações da ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP e, as do Governo Federal diferem no tocante a utilização da DRU e, a compensação integral à Previdência Social pelas perdas das desonerações.

A Análise da Seguridade Social 2016 demonstra que nos anos 2012, 2013, 2014, 2015, registrou-se o saldo, respectivamente, de 5.281, 10.017, 13.474, 2.281, em milhões de reais, de compensações não repassadas⁴¹. Na publicação expedida pela ANFIP em conjunto com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com

³⁸ Ibidem.

³⁹ ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP, 2016, p. 27.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

o título Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira, “os estudos anuais realizados pela ANFIP revelam que a Seguridade Social sempre teria sido superavitária, se fossem seguidos os procedimentos e fontes estabelecidas pela Constituição para o seu financiamento”⁴².

Neste sentido, o déficit nas contas da Seguridade Social, propagado pelo Governo Federal torna-se um mito:

“Considerando, pois, o que reza a CF-88, não faz sentido falar em déficit, porque existem fontes de recursos constitucionalmente asseguradas no Orçamento da Seguridade Social para financiar a Previdência. O suposto “rombo” R\$ 85,8 bilhões apurado pelo governo em 2015, poderia ter sido coberto com parte dos R\$ 202 bilhões arrecadados pela Cofins, dos R\$ 61 bilhões arrecadados pela CSLL e dos R\$ 53 bilhões arrecadados pelo PIS-Pasep. Haveria ainda os R\$ 63 bilhões capturados da Seguridade pela DRU e os R\$ 157 bilhões de desonerações e renúncias de receitas pertencentes ao Orçamento da Seguridade Social”⁴³.

Segundo os dados apresentados pela ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP em 2015, na Análise da Seguridade Social 2014, se demonstrou a retirada da importância de R\$ 63,2 bilhões do Orçamento da Seguridade Social através da DRU:

⁴² DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília, 2017. E-book. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Previdencia_Doc_Sintese.pdf> Acesso em: 02 fev. 2017, p. 19.

⁴³ DIEESE; ANFIP, 2017, p. 19.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

“Em 2014, a DRU retirou do Orçamento da Seguridade Social R\$ 63,2 bilhões. É um instrumento para esvaziar o financiamento da Seguridade Social. Ao diminuir o superávit da Seguridade, esses setores impedem que os trabalhadores possam discutir e orientar esses recursos e destiná-los às suas prioridades”⁴⁴.

Mantendo o mesmo padrão, no ano de 2015, o Governo Federal utilizou-se da DRU sob o Orçamento da Seguridade Social. Reforça-se a tese do uso desta ferramenta para justificar o discurso do déficit:

“Em 2015, a DRU subtraiu R\$ 63 bilhões da conta da Seguridade Social. A utilização desse expediente para construir uma conta de déficit da Seguridade Social demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social”⁴⁵.

Através dos dados apresentados, comprova-se que o Governo Federal não realiza a demonstração contábil adequada das transferências decorrentes da DRU. Sobretudo, segundo o relatório da ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP, publicado em 2016, a União classifica os recursos da Seguridade Social como se fossem recursos do próprio Orçamento Fiscal⁴⁶.

Dessa forma, fere-se a regra prevista no inciso III do § 5º do artigo 165, CF/88. O dispositivo em questão prevê que o orçamento da Seguridade Social seja autônomo, não tendo ligação com o orçamento do Tesouro Nacional, sendo assim, as contribuições arrecadadas não poderiam constituir receita do Tesouro Nacional.

⁴⁴ ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP, 2015, p. 136.

⁴⁵ Ibidem, p. 36.

⁴⁶ Ibidem.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Pode-se afirmar que após a unificação dos órgãos arrecadadores da Previdência e do Tesouro Nacional, na pessoa da Receita Federal do Brasil, realizada em 2007, a União passou a dispor de todo este recurso. Nesse sentido, retirou-se autonomia do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, permitiu-se à União dar destinação diversa às contribuições de Seguridade Social.

Sob a análise dos autores Castro e Lazzari⁴⁷, a DRU incidente sobre tais receitas registra fortes indícios de inconstitucionalidade, uma vez que a Emenda Constitucional nº 20/98 incluiu o inciso XI no artigo 167 da CF/88 vedando a União de utilizar dos recursos provenientes das contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e sobre o rendimento do trabalho, para outros fins que não o de custear as despesas dos benefícios previdenciários:

“[...] a chamada Desvinculação de Receita da União – DRU (art. 76 do Ato das Disposições Transitórias, com a redação da Emenda Constitucional n. 68/2011), que corresponde à destinação de 20% de toda e qualquer receita arrecadada pela União a despesas que fique a exclusivo critério do Poder Executivo, não pode incidir sobre tais contribuições. Em verdade, é nosso entendimento que a incidência da DRU sobre as outras contribuições à Seguridade Social – como a COFINS e a CSLL e as contribuições por adesão ao SIMPLES nacional – também registra fortes indícios de inconstitucionalidade, já que afronta, a nosso sentir, o comando constitucional originário de separação do orçamento da Seguridade Social, cujo sentido só poderia ser o de vincular tais receitas exclusivamente a gastos da

⁴⁷ CASTRO; LAZZARI, 2015.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Saúde, Assistência e Previdência, antes mesmo da promulgação da Emenda n. 20/98⁴⁸.

Defende-se que o Tesouro Nacional realize a compensação integral à Previdência Social pelas perdas das desonerações, bem como, que as receitas do Orçamento da Seguridade Social tenham somente a destinação para cobrir os gastos com Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Faz-se necessário o afastamento dos tributos destinados à Seguridade Social da incidência da DRU, ampliando-se a vedação do rol do inciso XI, no artigo 167 da CF/88, para todas as contribuições de Seguridade Social.

Considerações Finais

Considerando as referências consultadas, os doutrinadores citados e os relatórios analisados, conclui-se que o tema proposto no artigo foi exaustivamente abordado. Durante o estudo, foi possível apontar os aspectos relevantes do regime contributivo de custeio da Seguridade Social no Brasil, sobretudo, se apresentou aspectos gerais, como a base legal constitucional das contribuições sociais destinadas à Seguridade Social.

Demonstrou-se nitidamente que o Governo Federal utiliza dos recursos desvinculados da Seguridade Social, sobretudo, para registrar o superávit primário e, o pagamento da dívida pública federal. Nesse sentido, frisa-se que a incidência da DRU sobre as receitas da Seguridade Social, acima de tudo, agride o seu financiamento.

O discurso propagado pelo Governo Federal, quanto ao déficit nas contas da Seguridade Social, nada mais é do que inconsistente, diante de dezenas de bilhões subtraídos da seguridade anualmente através das desonerações tributárias e da DRU. Reforça-se a crítica ao Governo Federal, visto que após a prorrogação da DRU, em 2016, a

⁴⁸ CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 232.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

Seguridade Social continua sem receber quantias expressivas para custear seus gastos, realizar o pagamento de benefícios previdenciários e da folha de pagamento dos seus servidores, restando-se taxada de deficitária pelo público em geral.

Destaca-se negativamente que a DRU incidente sobre as contribuições de Seguridade Social apresenta-se como um instrumento que esvazia o financiamento da Seguridade Social. Conforme se destacou na pesquisa apresentada, em 2015 a DRU retirou do Orçamento da Seguridade Social o valor de R\$ 63 bilhões.

Os cálculos apresentados pelo Governo Federal são incoerentes para sustentar o discurso do déficit da Seguridade Social. Os analistas do Governo Federal não apresentam os números com a devida metodologia, principalmente, rejeitam as perdas monetárias do sistema previdenciário decorrentes do processo de desoneração da folha de pagamentos, pelas quais o Tesouro Nacional deveria repassar ao RGPS a devida compensação.

Por fim, após o estudo aprofundado do tema, mostra-se plausível o apoio da tese defendida pela ANFIP e FUNDAÇÃO ANFIP: a Seguridade Social revela-se superavitária. Reforça-se a crítica ao Governo Federal, para que seja afastada a aplicação da DRU sobre as fontes de custeio da Seguridade Social e, compensado integralmente o cofre da Seguridade Social pelo Tesouro Nacional, em razão das perdas ocasionadas pelas desonerações fiscais.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL (FUNDAÇÃO ANFIP). *Análise da Seguridade Social 2014*. Brasília, 2015. E-book. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20150713162859_Analise-da-Seguridade-Social-



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

2014_13-07-2015_20150710-Anlise-Seguridade-2014-Verso-Final.pdf> Acesso em: 10 out. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP); FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO (FUNDAÇÃO ANFIP). *Análise da Seguridade Social 2015*. Brasília, 2016. E-book. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Anlise-Seguridade-2015.pdf> Acesso em: 10 out. 2016.

BENEFÍCIOS Assistenciais. *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário*, Brasília, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Decreto nº 3.048, de 06 de Maio de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 20 out. 2016.

_____. *Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de Março de 1994*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em 26 out. 2016.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

_____. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016.* Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=97DE5B9830BA090EB75DBFA045943B2D.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=P+EC+287/2016>. Acesso em: 10 dez. 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CHEMIN, Beatris F. *Manual da Univates para trabalhos acadêmicos: planejamento, elaboração e apresentação*. 3. ed. Lajeado: Univates, 2015. E-book. Disponível em: <www.univates.br>. Acesso em: 10 jan. 2017.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Curso de direito da seguridade social*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília, 2017. E-book. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Previdencia_Doc_Sintese.pdf> Acesso em: 02 fev. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i1.214>

GOVERNO envia ao Congresso PEC que prorroga DRU até 2023. *Secretaria de Orçamento Federal*, Brasília, 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/noticias/portugues/noticias/2015/governo-envia-ao-congresso-pec-que-prorroga-dru-ate-2023>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAIA: reformas trabalhista e da Previdência devem ser aprovadas no primeiro semestre. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 05 jan. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/521916-maia:-reformas-trabalhista-e-da-previdencia-devem-ser-aprovadas-no-primeiro-semester.html>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RGPS: Déficit da Previdência Social em 2016 foi de R\$ 151,9 bilhões. *Secretaria de Previdência*, Brasília, 26 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2017/01/rgps-deficit-da-previdencia-social-em-2016-foi-de-r-1519-bilhoes/>> Acesso em: 02 fev. 2017.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito previdenciário*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.