

## OS IMPACTOS DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) NA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEIRA

Aline Guimarães Santana Azevedo<sup>1</sup>  
Dante Alighiere Pereira da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

O artigo apresenta os aspectos gerais da seguridade social bem como sua arrecadação e seus componentes para o melhor entendimento do impacto da desvinculação de receitas da união na previdência social brasileira. Explana-se acerca das arrecadações previdenciárias uma vez que esta de acordo com os dados trazidos possui um cálculo muito simplório fornecido pelo governo. Ilustra como a DRU entrou no sistema brasileiro, seu contexto histórico bem como suas mutações durante os anos. Nota-se a grande influência da DRU sob a seguridade social e como esta pode impactar a previdência social brasileira e o suposto déficit previdenciário. Conclui-se que, apesar da seguridade ser afetada significativamente pela DRU isso não ocorre de forma direta na previdência social, pois esta é protegida pela CF/88 e não permite a desvinculação de recursos provenientes do regime geral de previdência, não impacta diretamente o déficit previdenciário, o que não exclui os reflexos que tal medida pode causar na previdência social brasileira, atingindo as outras fontes de arrecadação.

**PALAVRAS-CHAVE:** seguridade; DRU; previdência; arrecadação; déficit.

### ABSTRACT

The article presents the general aspects of social security as well as its collection and its components for a better understanding of the impact of the untying of union revenues on Brazilian social security. It is explained about the social security collections since this according to the data brought has a very simple calculation provided by the government. Illustrates how DRU entered the Brazilian system, its historical context as well as its mutations over the years. Note the great influence of the DRU on social security and how it can impact Brazilian social security and the supposed social security deficit. It is concluded that, although security is significantly affected by the DRU, this does not occur directly in social security, as it is protected by CF / 88 and does not allow the untying of resources from the general social security system, it does not directly impact the deficit social security system, which does not exclude the effects that such a measure may have on Brazilian social security, affecting other sources of revenue.

**KEYWORDS:** security; DRU ; social security ;collection; deficit.

### SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO. 2 CONCEITO DA SEGURIDADE SOCIAL E AMPARO LEGAL. 3 PRINCÍPIOS. 3.1 UNIVERSALIDADE DA COBERTURA E DO ATENDIMENTO. 3.1.1 Princípio da uniformidade e equivalência de benefícios e serviços aos**

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (Fadivale).

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Fadivale. Pós-graduação *lato sensu* em direito público pela Faculdade de Direito de Ipatinga e em direito tributário pela UNISUL. Professor de direito tributário e previdenciário. Advogado militante. Servidor do Instituto Nacional do Seguro Social (Técnico do Seguro Social) no período de 2003 a 2012. Professor visitante dos cursos de pós-graduação em direito das Faculdades DOCTUM e UNIGOIÁS.

trabalhadores rurais e urbanos. 3.1.2 Princípio da seletividade e distributividade dos benefícios e serviços. 3.1.3 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios. 3.1.4 Equidade na forma de participação no custeio. 3.1.5 diversidade da base de financiamento. 3.1.6 Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa. 4 SEGURIDADE SOCIAL E SEUS COMPONENTES. 4.1 SAÚDE. 4.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL. 4.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL. 5 FORMAS DE ARRECADAÇÃO DA SEGURIDADE. 5.1 ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 6 O QUE É DRU? 6.1 HISTÓRICO DA DRU. 6.1.1 DRU sob a seguridade social. 6.1.2 DRU e o impacto na previdência social. 7 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho busca trazer de forma elucidativa, como o mecanismo criado para desvincular as receitas da União causa impactos na previdência social brasileira.

O interesse pela pesquisa residiu no fato da grande ascensão da reforma previdenciária, a qual está sendo muito divulgada por todas as mídias e por governantes, por buscar entender mais a fundo da causa do déficit previdenciário veio a conhecimento a DRU. O que está sendo dito é que o INSS está arrecadando menos do que está “gastando” com seus beneficiários, alegando que não será possível daqui uns anos o regime geral de previdência se manter caso não haja a reforma previdenciária.

Um fato muito interessante a respeito disto é que em sua maioria os dados citam o déficit previdenciário constatando apenas a arrecadação do regime de previdência, desconsiderando as outras fontes de arrecadação que serão abordadas no presente artigo. Ocorre também que praticamente não se fala a respeito da Desvinculação de receitas da união, uma medida provisória que fora feita com o intuito de ser algo passageiro e perdura por quase 30 anos em nosso ordenamento jurídico, retirando 30% de recurso proveniente da união sendo 90% destes da seguridade social brasileira.

O que chama atenção, é que levando em consideração um simples pensamento matemático, tal medida não poderia perdurar por tantos anos arrecadando fundos da seguridade social incluindo o RGPS, já que segundo os próprios dados governamentais essa não se sustenta. Cabe o questionamento, qual o impacto da desvinculação de receitas da união (DRU) na previdência social brasileira?

Sendo assim, o presente artigo trabalha com a hipótese de que para a DRU não prejudicar ainda mais a seguridade social em todas suas esferas está deveria ter sua aplicabilidade extinta da seguridade social ou então criada outras fontes e meios de custeio para as dívidas governamentais.

Com isso o objetivo geral do presente estudo se dá em compreender até que ponto a desvinculação de receitas da união impactam na previdência social brasileira.

Tem por objetivos específicos descrever, de forma sucinta o conceito da Previdência social e o amparo legal para proteção de suas contribuições; Elucidar os meios de arrecadação da seguridade social e como estes atua no cálculo da arrecadação previdenciária; Identificar como a desvinculação de receitas da união influencia a seguridade social e se impacta o déficit previdenciário; realizar uma análise comparativa das receitas da seguridade social arrecadadas e as despesas gastas e como a incidência da DRU influencia sob essas.

O artigo se justifica uma vez que é um tema de grande relevância para sociedade, e tendo em vista a grande ascensão da reforma previdenciária se faz necessário compreender os aspectos e como são elaborados os cálculos fornecidos, e também para que a sociedade tome ciência da DRU e como esta medida está presente em nosso ordenamento jurídico de forma tão danosa a seguridade social.

Está pesquisa se utilizou de doutrinas, dissertações, artigos da internet, lei seca, dados e tabelas governamentais para melhor precisão dos fundamentos. O que se pretende é esclarecer como se encontra a atual situação da previdência social brasileira e mesmo sendo a DRU uma medida descabida no ordenamento jurídico como está pode impactar a previdência social brasileira de forma significativa ou não contribuindo para o aumento do suposto déficit previdenciário.

## **2 CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL E SEU AMPARO LEGAL**

Para melhor entendermos o impacto da DRU sob a previdência social, precisamos fazer uma breve análise do que é seguridade social como a conceituação da mesma.

A seguridade social tem em seus principais aspectos a garantia de amparo quando o indivíduo por alguma contingência necessite do sistema público para sua subsistência.

Martins (2013, p.21) conceitua a seguridade social como:

O direito da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A seguridade social é um direito assegurado a toda população, na Constituição Federal de 1988 tratou desse direito em todo um capítulo nos artigos 194 ao 204, entre outros dispositivos esparsos na lei. A Constituição Federal/88 traz consigo em seu art.194 CF/88 sua conceituação:

Art. 194. 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 à assistência social. (BRASIL, 2018, p. 92)

Diante disto, Santos (2015) entende que a seguridade social traz a garantia dos mínimos necessários à sobrevivência, sendo instrumento de bem-estar e de justiça social, e redutor de desigualdades social, quando falta renda no orçamento do indivíduo e de sua família.

Esta explanação sobre o conceito e amparo legal de seguridade social fora para elucidar os aspectos básicos da seguridade e a importância dessa esfera social para manutenção do mínimo de dignidade humana quando o cidadão por algum motivo estiver impossibilitado de se manter plenamente, e como esses direitos não devem ser prejudicados por medidas danosas a seguridade como um todo.

### **3 PRINCÍPIOS**

Os princípios da seguridade social estão relacionados no parágrafo único do art.194 da CF. Que traz em sua redação os seguintes termos:

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 2018, p. 92)

Segundo Santos (2015, p. 40, grifo do autor):

Tais **objetivos** se revelam como autênticos **princípios setoriais**, isto é aplicáveis apenas a seguridade social: caracterizam-se pela generalidade e veiculam os valores que devem ser protegidos. São fundamentos da ordem jurídica que orientam os métodos de interpretação das normas e, na omissão, são autênticas fontes de direito.

A seguir será feita a explanação dos princípios elencados no parágrafo único do art.194 da CF para melhor entendimento.

### 3.1 UNIVERSALIDADE DA COBERTURA E DO ATENDIMENTO

Este princípio estabelece que todos que vivem em território nacional podem participar da proteção social patrocinada pelo Estado. Especialmente no que se refere a saúde e assistência social, uma vez que não dependem de contribuição. Porém no que se refere a previdência social, por ser de sistema contributivo se restringe aos seus segurados. Esse princípio possui dois aspectos, cobertura e atendimento.

IBRAHIM (2013, p.66) entende que “este princípios possuem dimensões objetivas e subjetivas, sendo a objetiva voltada para alcançar qualquer risco social que possa gerar o estado de necessidade”. Santos (2015) traz que a parte subjetiva se refere aos sujeitos de direito à proteção social salientando que todo cidadão têm direito subjetivo a alguma das formas de proteção do tripé da seguridade social.

### **3.1.1 Princípio da uniformidade e equivalência de benefícios e serviços aos trabalhadores rurais e urbanos**

Santos esclarece que a “**uniformidade** significa que **o plano de proteção social será o mesmo** para trabalhadores urbanos e rurais. Pela **equivalência**, o valor das prestações pagas a urbanos e rurais deve ser **proporcionalmente igual**.” (SANTOS, 2015, p. 42, grifo do autor)

No que se refere aos benefícios IBRAHIM (2013) ilustra que é possível algumas distinções nos custeios e benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, desde que estas sejam justificáveis perante a isonomia material e que não possuam nenhuma espécie de privilégios para ambos os lados.

### **3.1.2 Princípio da seletividade e distributividade dos benefícios e serviços**

Este princípio por si só traz um claro entendimento, pois como a seguridade atua como uma forma diminuir as desigualdades sociais o legislador precisa fazer escolhas difíceis, aplicar recursos nas áreas de “maior” necessidade dentre inúmeras áreas necessitadas, nisto insere-se a seletividade.

Para tanto, o legislador deve buscar na realidade social e selecionar as contingências geradoras das necessidades que a seguridade deve cobrir. Neste proceder deve considerar a prestação que garanta maior proteção social, maior bem estar. (SANTOS, 2015, p. 42)

No que se refere a distributividade está atua na distribuição da atuação do sistema protetivo as pessoas com maior necessidade.” A distributividade propicia que se escolha o universo dos que mais necessitam de proteção” Santos (2015, p. 42)

### **3.1.3 Princípio da Irredutibilidade do valor dos benefícios**

Os benefícios não poderão ter o seu valor inicial reduzidos, com o fim de manter a subsistência do segurado, não podendo ser reduzido seu valor mensal.

Ibrahim (2013, p.70) entende que: “É certo que a irredutibilidade do benefício é derivada do direito adquirido, pois este impede a retroatividade mínima (efeitos futuros) de norma que venha a limitar pagamentos.”

#### **3.1.4 Equidade na forma de participação no custeio**

O princípio da equidade se dará de forma que cada indivíduo contribua de acordo com sua condição terá uma contribuição maior o empregado que receber maior remuneração, ou seja, quanto maior o salário maior a contribuição.

Então, a equidade na participação no custeio deve considerar, em primeiro lugar, a atividade exercida pelo sujeito passivo e, em segundo lugar, sua capacidade econômico-financeira. Quanto maior a probabilidade de a atividade exercida gerar contingências com cobertura, maior deverá ser a contribuição (SANTOS, 2015, p. 43).

Neste também se enquadram aqueles que correm maior risco em suas atividades laborativas, tendo grande incidência em depender das coberturas da seguridade social. Santos sintetiza melhor esta ideia em sua obra dizendo que:

#### **3.1.5 Diversidade da base de financiamento**

A seguridade social será financiada por todos direta ou indiretamente conforme art.195 da CF/88. Isto se dá através do princípio da solidariedade, uma vez que como já dito a seguridade social tem como objetivo diminuir as desigualdades sócias e visto que este fato é tido como algo que incomoda a toda população todos devem contribuir para diminuí-la no aspecto da seguridade.

Enfim, a ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições. Da mesma forma, com amplo leque de contribuições, a seguridade social tem maior possibilidade de atingir sua principal meta, que é a universalidade de cobertura e atendimento (IBRAHIM, 2013, p.73).

Levando em conta também caso venha ocorrer uma grande crise o sistema não seja prejudicado.

### **3.1.6 Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa**

A gestão da seguridade social é quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art.194, parágrafo único, VII). Ou seja as decisões são tomadas de forma colegiada e com representantes de cada seara para assim serem mais efetivas e justas.

## **4 SEGURIDADE SOCIAL E SEUS COMPONENTES**

Como já fora explanado a respeito dos princípios que cercam e protegem a seguridade social, agora será feita uma breve conceituação dos seus componentes. Tendo em vista que a seguridade é formada por um tripé social em que se encontram a saúde, assistência social e a previdência social a qual é o foco desta pesquisa.

### **4.1 SAÚDE**

A saúde é direito de todos e dever do Estado (art.196 da CF), ou seja, todo cidadão em território nacional independentemente de contribuição tem direito a saúde de modo igualitário.

É um direito de todos e dever do Estado (art.196), com preocupação no que se refere à redução do risco de doença (prevenção) e acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção (campanhas), proteção e recuperação social (TAVARES, 2011, p. 15).

Seguindo então ao princípio da universalidade de cobertura e atendimento melhor explanado por Santos em sua obra

O dispositivo atende ao **princípio da universalidade**, seja da cobertura, seja do atendimento. Da **cobertura**, porque se dirige a todas as etapas: promoção, proteção e recuperação. Do **atendimento**, porque se garante a todos o direito e acesso igualitário às ações e serviços de saúde (SANTOS, 2015, p.105, grifo do autor).

## 4.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social é outra esfera da seguridade que independe de contribuição para concessão de benefícios, devendo estar dentro dos requisitos necessários. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social art.203 CF/88. Tavares conceitua como: “É política social destinada a prestar, gratuitamente, proteção à família, maternidade, infância, adolescência, velhice e aos deficientes físicos (art.203)” (TAVARES, 2011, p.16).

## 4.3 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social tem caráter contributivo e seu objetivo é ter uma forma de proteção para os seus beneficiários e dependentes na garantia de respaldo quando estes de alguma forma estiverem em situação delicada e incerta por motivo de incapacidade, idade avançada, doença etc.

A lei nº8.212/91 em seu artigo 3º dispõe que:

A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (BRASIL, 2018, p.1477).

Martinez (1999 *apud* MARTINS 2013, p. 288) conceitua a previdência social

Como a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis a subsistência da pessoa humana- quando esta não pode

obtê-los ou não é socialmente desejável que os aufera pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

Tavares (2011, p.28) cita que a previdência no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é conceituada como seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os riscos sociais supracitados.

Tavares (2011, p.29) traz que: "Seu objetivo é garantir uma proteção securitária mínima e relativamente padronizada- condições mínimas de existência com dignidade. Não há pretensão de manter o padrão de vida do trabalhador em atividade."

A previdência social é uma forma de seguro que o trabalhador filiado possui quando este por alguma contingência não puder se manter. Vimos que a ideia principal é prover meios para a subsistência deste, que por algum motivo não puder exercê-la. Algo que com a reforma previdência que está em acessão pode se tornar mais demorado e penoso.

## **5 FORMAS DE ARRECAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Haja vista que fora feita uma breve explanação a respeito dos componentes da seguridade social veremos como se da sua arrecadação.

A seguridade social será financiada por toda a sociedade direta ou indiretamente, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.195 da CF/88).

As principais fontes de arrecadação para as despesas da Seguridade Social são a arrecadação previdenciária, tanto do Regime Geral (RGPS) a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); o Cofins; e o PIS/Pasep.

Ibrahim (2013) simplifica dizendo que respeito do financiamento direto este é feito pelas contribuições sociais, já o indireto é realizado por meio de dotações orçamentarias fixadas no orçamento fiscal e salienta que as contribuições sociais não são a única forma de custeio, embora sejam as principais.

Com todo esse financiamento, o que nos leva a entender é que a seguridade possui uma grande arrecadação tendo então um superávit em todo o tripé que a

compõe, nos leva a crer que não poderia haver hospitais sem leitos, segurados sem benefícios e uma previdência falida.

## 5.1 ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Agora que já ocorreu à baila sob os aspectos gerais da seguridade social para melhor entendimento da pesquisa proposta, será feita a retomada do tópico previdência social abordando sua fonte de arrecadação.

No cenário atual algo que está em grande acessão é a reforma previdenciária, para que supostamente os direitos assegurados pela Previdência Social tenham meios de se manter futuramente, o que, segundo dados governamentais não será possível caso continue no modelo atual.

Um fato muito interessante a respeito de tudo isso é que em sua maioria os dados citam o déficit previdenciário mostrando apenas a arrecadação do regime de previdência, não considerando também as outras fontes de contribuição. Como se não bastasse todo o alarde desconsidera totalmente a incidência da DRU sob a previdência social.

A CF/88 em seu art. 194 diz “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 à assistência social” (BRASIL, 2018, p. 92). Ou seja, formam um tripé social, e como já vimos anteriormente este tripé será financiado por toda a sociedade direta ou indiretamente conforme o art.195 da CF/88. Logo as contas divulgadas deveriam constar além das arrecadações do RGPS as outras fontes de receitas como da Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (CSLL) e do PIS-Pasep.

Gentil (2019, *apud* GUIMARÃES 2019, p. 4) explica que:

O governo faz um cálculo muito simplório. De um lado, ele pega uma das receitas, que é a contribuição ao INSS, dos trabalhadores, empregadores, autônomos, trabalhadores domésticos, que é o que a gente chama de contribuição previdenciária. Do outro, pega o total do gasto com os benefícios: pensão, aposentadoria, todos os auxílios — inclusive auxílio doença, auxílio-maternidade, auxílio-acidente — e diminui. Então, isso dá um déficit.

O que muitos não sabem, é que as contribuições previdenciárias, que são as contribuições sociais dos empregadores e das empresas que incidem sob a folha de pagamento são exclusivas da previdência social, conforme art.165, XI da CF/88 o que não exclui de sua arrecadação os outros cálculos da Seguridade Social.

Ibrahim (2013, p.224) fala a respeito do suposto déficit previdenciário:

Talvez esta seja uma das questões mais mal compreendidas dentro do atual debate da previdência social. Em primeiro lugar, não se pode sequer afirmar de modo categórico a realidade do déficit, pois é patente o desvio de recursos da seguridade social para outras áreas; em segundo lugar; a muito tempo o cálculo atuarial é ficção na previdência brasileira, aplicando à Administração Pública, no máximo a análise financeira das receitas e despesas.

Diante do exposto referente a arrecadação previdenciária, nota-se que está possui uma gama ampla de custeio sendo defendido por muitos a inexistência do déficit previdenciário.

## **6 O QUE É DRU?**

A desvinculação de receitas da união, popularmente conhecida como DRU é um mecanismo criado pelo governo que o permite usar livremente 30% de todos os recursos federais vinculados por lei a fundos ou despesas.

Figura 1 - Estimativa da DRU em R\$ milhões- 2017.

<b>Tributo</b>	<b>Desvinculação em 2017</b>
Contribuições sociais (a)	111.810,8
Contribuições econômicas (b)	4.868,7
Taxas (c)	2.353,3
Total (d)=(a)+(b)+(c)	119.032,8

Fonte: Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2017.

A maior parte destes recursos em média 90% da desvinculação tem como fonte a seguridade social (SENADO, 2019).

Art. 76. 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.

[...]

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2018, p.140).

Atualmente a DRU tem seu amparo legal através da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 que tem vigor até dezembro de 2023 onde vigora conforme artigo supracitado.

## 6.1 HISTÓRICO DA DRU

A DRU foi criada no ano de 1994 onde possuía o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), com a finalidade de estabilizar a economia após os plano real, visto que a seguridade social era superavitária onde perdurou até 1995, quando o nome passou para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1996 a 1997 tendo mais duas prorrogações até os anos 2000, quando passou a se chamar Desvinculação de Receitas da União que foi prorrogada mais 4 vezes até o ano de 2023 passando em 2016 para o percentual de 30% (SENADO, 2019)

Souza (2012) ressalta que a maior diferença entre as desvinculações mencionadas, é que enquanto na criação do FSE e do FEF, estipularam-se objetivos, na DRU nenhuma finalidade foi estabelecida para a destinação dos antigos 20% e agora 30% da receita.

Figura 2 - DRU - Histórico, 1994-2023.

**Tabela 23 - DRU – Histórico (1994-2023)**

<i>Emenda Constitucional</i>	<i>Abrangência</i>	<i>% da DRU</i>	<i>Vigência</i>
<i>EC de Revisão nº 1 de 1994</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1994 e 1995</i>
<i>EC 10 de 1996</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1996 até 30/6/1997</i>
<i>EC 17 de 1997</i>	<i>Impostos e contribuições da União</i>	<i>20%</i>	<i>1/7/1997 até 1999</i>
<i>EC 27 de 2000</i>	<i>Impostos e contribuições sociais da União, exceto salário-educação</i>	<i>20%</i>	<i>2000 a 2003</i>
<i>EC 42 de 2003</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2004 a 2007</i>
<i>EC 56 de 2007</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2008 a 2011</i>
<i>EC 68 de 2011</i>	<i>Impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico</i>	<i>20%</i>	<i>2012 a 2015</i>
<i>EC 93 de 2016</i>	<i>Contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas</i>	<i>30%</i>	<i>2016 a 2023</i>

Fonte: TCU - Relatório do Acórdão nº 1295/2017 - Plenário.

A Figura 2 apresenta o histórico da DRU, na qual são reveladas um total de 8 emendas constitucionais, variando os tributos vinculados, segundo o que a administração achava necessário. Um fato que gera estranheza é como uma medida que foi criada como uma forma de estabilizar o governo após o plano real, algo que seria passageiro perdura por quase 30 anos retirando recursos da seguridade social, comprometendo como um todo seu orçamento.

### 6.1.1 DRU sob a seguridade social

Como explanado acima, a DRU desvincula livremente, ou seja, sem destinação previa 30% das arrecadações da União, recursos estes que seriam usados na saúde, assistência social e previdência social. Áreas que a cada dia estão mais decadentes

Ou seja, na vigência dos dispositivos constitucionais que determinam a desvinculação, parcela de sua arrecadação deixa de ser direcionada aos gastos com Saúde, Previdência e Assistência Social, tornando-se recursos livres para custear qualquer tipo de dispêndio estatal. (PAIM, 2019, p.126).

Sader (2006) defende que esta medida afeta radicalmente o financiamento das políticas sociais como um todo, sobretudo das políticas de seguridade social, uma vez que o intuito é a geração de superávits primários, liberando recursos para o gasto com o pagamento de juros da dívida nacional.

Não se pode ignorar o impacto causado, conforme dados da CPI instaurada em 2017 pelo Senador Paulo Paim (PAIM, 2017), a DRU retirou da seguridade social, entre 2000 e 2015, o valor de: R\$ 614.904.000.000,00 (bilhões) Quando este valor é atualizado pela taxa Selic, chegaria hoje a: R\$ 1.454.747.321.256,90 (trilhões). Que foram usados sem previa destinação.

Segundo Souza (2012) as receitas provenientes da DRU não possui nenhuma finalidade estabelecida para a destinação da receita desvinculada, no entanto tal medida está em desacordo com o dispositivo 5º, art 195 CF/1988 que diz “§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” (BRASIL, ano, p.93)

Melo (2002 *apud* SOUZA, 2012, p.119)

O Orçamento da Seguridade Social é o segundo maior orçamento do país, ficando atrás somente do Orçamento Fiscal. A magnitude de recursos que movimenta e que deveriam ser gastos exclusivamente com políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social também ajuda a compreender o que alguns autores denominam “produção social da crise da Previdência”.

No entanto vimos que arrecadações referentes a seguridade social são remanejadas sem fontes correspondentes de custeio e que as contas a respeito da previdência desconsideram as outras fontes de custeio e os impactos que a DRU causou e continua a causar na seguridade social como um todo. A ANFIP- realizou um estudo feito por auditores da receita apontam um grande valor retirado da seguridade social nos anos de 2008 a 2016 com a DRU.

De acordo com levantamento dos consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional, desde 2008 a DRU reduziu as contas da Seguridade Social em mais de R\$ 500 bilhões. O dado mais recente é de 2016, ano em que foram retirados R\$ 92 bilhões. (TUCILIO, 2019, p. 2)

Não há o que contestar frente aos dados trazidos, a seguridade social sofre um grande impacto com a desvinculação de receitas da união, que no decorrer de tantos anos se torna uma medida descabida dentro do nosso ornamento jurídico.

### **6.1.2 DRU e o impacto na previdência social**

No capítulo anterior vimos como a DRU impacta negativamente o orçamento da seguridade social como um todo. No entanto devido a proteção constitucional elencada no art.167, XI da CF o qual não permite a desvinculação de recursos provenientes do regime geral de previdência, esta não impacta diretamente o déficit previdenciário, o que não exclui os reflexos que esta pode causar na previdência social brasileira.

Uma vez que, como abordado a respeito da arrecadação da previdência social, notamos que essa não se dá somente através das arrecadações do RGPS tendo também as outras fontes de receitas como da Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL), Contribuição sobre o Financiamento da Seguridade Social (CSLL) e do PIS-Pasep. Receitas que são afetadas pela DRU a quase 30 anos. Como traz o senador Paulo Paim na CPI da previdência:

Entretanto, ainda se mantêm passíveis de desvinculação as seguintes fontes de financiamento da Previdência: as contribuições sociais incidentes sobre a receita ou o faturamento, sobre a receita de concursos de prognósticos e sobre a receita do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. A permanência desses dispositivos foi responsável pela sangria de importantes recursos para o sistema previdenciário. (PAIM, 2019, p. 241)

Em uma reportagem do Brasil de Fato este trouxe dados que mostraram como a DRU causou impacto no orçamento fiscal da Seguridade Social no ano de 2014.

[...]

A soma dos gastos federais com saúde, assistência e previdência totalizou, em 2014, R\$ 632 bilhões. Como o orçamento da seguridade foi de R\$ 686 bi, no final de todas as receitas e todas as despesas, ainda sobram R\$ 54 bilhões. E como esse saldo se transforma em déficit? Com uma operação simples: antes de destinar o dinheiro para essas áreas, o governo desvia desse orçamento 20% do total arrecadado com as contribuições sociais, o que, em 2014, significou um ralo de R\$ 60 bilhões. (GUIMARÃES, 2016, p. 5)

Novamente em a análise a CPI da previdência trouxe a análise do rombo causado na seguridade pela DRU

Só entre 2005 e 2014, de acordo com os dados da ANFIP, R\$ 500 bilhões foram redirecionados para o orçamento fiscal da União em detrimento do orçamento da Seguridade. Note-se que até 2015, alíquota de desvinculação era de 20%, sendo que, a partir de 2016 esse percentual passou a ser de 30%. Isso significa que a sangria de recursos da Seguridade deverá sofrer um incremento da ordem de 50%. (PAIM, 2019, p. 241)

Como visto anteriormente a seguridade social é conjunto integrado, ou seja, uma vez que a seguridade está sendo comprometida todo o conjunto também está. Logo se as contribuições estão vinculadas e as despesas seriam superavitárias se não houvesse outra destinação, comprometem a seguridade social como um todo, incluindo por obvio a previdência social. Como que um sistema falido pode financiar outras verbas?

Souza (2012, p.76) em sua dissertação indaga:

Outro aspecto importante que envolve a matéria está relacionado ao o déficit da Previdência<sup>46</sup> (tão propagado pelo Governo) e a Desvinculação das Receitas da União- DRU, eis que, se o Sistema Previdenciário não é capaz de se auto-sustentar financeiramente, porque desviar recursos de um orçamento tão deficitário?

Um questionamento relevante, mas que não parece ter respostas claras que a justifiquem, a DRU não se justifica no atual cenário brasileiro visto que a previdência se encontra em um suposto déficit, como a previdência integra as

contribuições sociais e a previdência social não justifica essa financiar outras áreas sem que nem mesmo ela pode se manter.

## **7 CONCLUSÃO**

A presente pesquisa teve como objetivo entender a forma que a DRU impacta na previdência social. Para chegar à conclusão foi necessário fazer uma baila dos aspectos gerais da seguridade social bem como seus princípios e a importância dessa esfera para a manutenção da sociedade como também a diminuição de desigualdades social.

Foi abordado de forma sucinta os componentes da seguridade social, tais como: saúde, assistência social e a previdência social e que estes funcionam como um conjunto integrado formando o tripé social.

Ficou demonstrado como se dá a arrecadação da seguridade social e da previdência bem como o cálculo desta. Notou-se o quanto essas esferas são financiadas e como os cálculos divulgados são simplórios para justificar a reforma previdenciária, visto que, toda a sociedade direta ou indiretamente contribui para o financiamento da seguridade.

Dentro da pesquisa elaborada mostrou-se como a DRU uma medida que perdura por quase 30 anos no ordenamento jurídico não é mais cabível, trazendo sua linha histórica bem como sua forma de aplicação.

O assunto em relevância se deu em cima da desvinculação das receitas da União e a influência negativa desta no âmbito da seguridade social e como ocorre a sangria no orçamento da seguridade social. Ocorre que um tripé com tantas fontes de arrecadação não deveria possuir áreas deficitárias como tanto é divulgado, logo essa medida que perdura por quase 30 anos em nosso ordenamento jurídico não é mais cabida.

Não entrou em questionamento a existência do déficit previdenciário, mas o que ocorre é que não pode ser aceitável que recursos destinados a saúde, assistência social e previdência social sejam remanejados a outros setores..

Restou demonstrado que, ainda que a seguridade seja bruta afetada pela DRU como visto isso não ocorre de forma direta na previdência social, pois esta através da proteção constitucional elencada no art.167, XI da CF a qual não permite a desvinculação de recursos provenientes do regime geral de previdência, não

impacta diretamente o déficit previdenciário, o que não exclui os reflexos que tal medida pode causar na previdência social brasileira, atingindo as outras fontes de arrecadação.

Logo para que os direitos possam ser assegurados e que se houver uma reforma previdenciária se dê de maneira mais justa. Por fim ficou comprovado a necessidade da criação de um fundo próprio da seguridade social para financiar seus componentes e a extinção da DRU sob a seguridade social, com o fim de não prejudicar ainda mais um orçamento já comprometido e equilibrar as contas da previdência social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n.º 99, de 14 de Dezembro de 2017. *In: Vade Mecum acadêmico forense*. 3. ed. Obra coletiva de autoria da ed.JusPODIVM, 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 8.212, de 24 de Julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da seguridade Social, institui plano de custeio, e dá outras providências. Brasília, 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em 20 jun. 2019.

BRASIL DE FATO. Está sobrando (muito) dinheiro na Previdência; entenda os números. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/07/22/esta-sobrando-muito-dinheiro-na-previdencia-entenda-os-numeros/>. Acesso: 27 ago. 2019.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. . (Tese de Doutorado em Economia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 18. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito de seguridade social**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PAIM, Paulo. CPI da previdência, ousadia & verdade. Senado, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.senadorpaim.com.br/admin/assets/repositorio/e2e797e435b6b8542391c95f6e3a4e91.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PAIM, Paulo. Relatório final da CPI da previdência. Senado, Brasília, DF. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SADER, D. **A contra-reforma do Estado e o financiamento da seguridade social – 1995 a 2002**. (Dissertação de Mestrado em Política Social)  
Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito previdenciário esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SENADO. DRU. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 01 set. 2019.

SOUZA, Alexsandrina de carvalho Ramos. **Fundamentos do regime próprio de previdência social no Brasil**: origem atualidade e perspectiva. (Dissertação de Mestrado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Fumec, 2012.

STRAZZI, Alessandra. O rombo da previdência é uma mentira! Disponível em: <https://alestrazzi.jusbrasil.com.br/artigos/364811617/o-rombo-da-previdencia-e-uma-mentira>. Acesso em: 10 set. 2019.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**: regime geral de previdência social e as regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 13. ed. Niterói: Impetus, 2011.