



Impacto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) no resultado da previdência social

RESUMO

Objetivo: este trabalho teve por objetivo identificar o impacto da Desvinculação de Receitas da União (DRU), por meio da análise das receitas e despesas relacionadas com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), entre os exercícios financeiros de 2012 e 2016.


Método: trata-se de um estudo exploratório, no qual foi empregada uma análise comparativa entre os fluxos de receitas e despesas do RGPS e da União e os impactos da DRU.


Originalidade/relevância: diante da atualidade da pauta da reforma da previdência social no Brasil e da polarização do debate a esse respeito, a DRU tem sido apontada como uma das graves ingerências cometidas pelo governo no que se refere à previdência.


Resultados: verificou-se que a DRU, nos anos de 2012 a 2016, não contribuiu para a formação do déficit da previdência social, já que, em todo esse período, os valores das despesas com o RGPS foram superiores aos das receitas, o que revela que é essa a principal causa do déficit do RGPS.

Contribuições teóricas/metodológicas: identificou-se que o aumento das despesas previdenciárias vem superando o aumento das receitas previdenciárias, o que pode estar relacionado à crise econômica desencadeada pela crise política iniciada no Brasil a partir de 2014. Desse modo, a pesquisa contribui por apresentar reais causas e consequências para o déficit do RGPS do que a simples suposição do impacto da DRU.

Palavras-chave: Desvinculação de Receitas da União; Previdência Social; Regime Geral da Previdência Social; Finanças Públicas, Déficit Previdenciário.

Janilson Antonio da Silva Suzart 
Controladoria-Geral da União,
Distrito Federal, Brasil
E-mail: suzart@suzart.cnt.br

Robson Zuccolotto 
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),
Espírito Santo, Brasil
E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com

Diones Gomes da Rocha 
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),
Espírito Santo, Brasil
E-mail: dionesgr222@hotmail.com

Recebido: Outubro 25, 2018

Revisado: Abril 21, 2019

Aceito: Novembro 27, 2019

Publicado: Abril 30, 2020



How to Cite (APA)

Suzart, J. A. da S., Zuccolotto, R., & Rocha, D. G. da. (2020). Impacto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) no resultado da previdência social. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 107-123. http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2020v23n1a7

1 INTRODUÇÃO

Em 2008, o agravamento da crise do mercado financeiro norte-americano transbordou seus efeitos para além das fronteiras daquela nação. A partir dessa expansão, Rose e Spiegel (2010) descrevem que a crise ganhou conotação internacional, afetando produtos internos, mercados de capitais e mercados de títulos de dívida em muitos países.

No Brasil, os efeitos dessa crise começaram a ser sentidos somente a partir de 2012, dado que, de acordo com Garcia (2016), os preços elevados das *commodities*, no mercado internacional, auxiliaram o país a amenizar os efeitos da crise, desde 2008. Apesar do efeito tardio, a crise econômica internacional causou forte contração da economia brasileira, acarretando um descontrole das finanças públicas e trazendo para o debate muitas discussões sobre o que seria possível fazer para enfrentar a crise, entre as quais a reforma da previdência social.

De um lado, seus defensores argumentam que a previdência social é deficitária e que, caso a reforma não ocorra, não haverá condições de manter seus benefícios. De outro, os que não concordam levantam diversos argumentos desfavoráveis à reforma. Para esses, a previdência social não é, realmente, deficitária, pois o déficit seria causado pela desvinculação de receitas, mecanismo utilizado pela União desde 1994. A desvinculação de receitas da União (DRU), segundo esse raciocínio, reduziria a receita das contribuições sociais e, por consequência, reduziria os recursos disponíveis para custear os gastos da previdência social e, assim, ocasionaria o déficit.

Criada em 1994, por meio de alteração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a DRU compreende um conjunto de dispositivos implementados por sucessivas emendas constitucionais (EC), cujo objetivo é ampliar a flexibilidade orçamentária, ao anular o efeito das vinculações estabelecidas pelos legisladores constituintes, em especial as referentes a impostos e contribuições (Suzart, 2015). A partir da EC n.º 93/2016, a DRU desvinculou 30% da receita líquida de contribuições sociais das receitas de intervenção no domínio econômico e de taxas.

Nesse cenário, a sociedade brasileira é trazida para a discussão sobre a reforma, mas a maioria dos cidadãos não compreende, de fato, o que está ocorrendo, dado que, muitas vezes, não é possível distinguir quais os reais problemas do modelo previdenciário social do país. Assim, tanto o governo quanto as organizações da sociedade civil tendem a distorcer as informações em favor de seus próprios argumentos, em que um dos temas que tem sido bastante apresentado como problema ou como solução para os atuais déficits da previdência é a DRU. Além disso, não foi identificado, até o momento da realização deste artigo, nenhum trabalho que estudasse os efeitos da DRU na previdência social.

Nesse contexto, a presente pesquisa possui a seguinte questão norteadora: qual o impacto da DRU no resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)? A partir desse questionamento, a pesquisa objetiva identificar o impacto da DRU, analisando as receitas e as despesas relacionadas com o RGPS entre os exercícios financeiros de 2012 e 2016.

O artigo está dividido em mais quatro seções, além da introdução ora apresentada. Na segunda seção, são realizadas as discussões sobre a previdência social, nos contextos internacional e brasileiro, e os mecanismos de DRU. Na terceira, são expostos os procedimentos metodológicos realizados. Na sequência, são apresentados os principais resultados e as considerações finais desta pesquisa.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DESVINCULAÇÕES DE RECEITAS

2.1 Previdência Social no Mundo

Atualmente, uma questão que é discutida em todo o mundo e que foi bem apresentada por Schieber e Shoven (1999), em referência ao sistema de previdência norte-americano, é a seguinte: os sistemas de previdência social resistirão quando milhares de *baby boomers* requererem sua aposentadoria?

Nota-se, quanto à pergunta anterior, uma preocupação mundial com os sistemas de previdência, que são garantidores de direitos, já que o direito é a única arma eficaz contra o poder totalitário (Bobbio, 2000). No entanto, a inexistência de recursos para garantir o pagamento dos benefícios e, conseqüentemente, os direitos, tem levado os Estados nacionais, em geral com baixo envolvimento da sociedade civil organizada, a buscarem reformar os seus sistemas de previdência. Nesse sentido, é importante compreender o nascimento dos regimes de previdência social e delinear, ainda que forma resumida, suas estruturas mundo afora.

Alencar (2009) destaca que o primeiro regime de previdência no mundo surgiu na Alemanha, com o chanceler Otto von Bismarck, que instituiu um seguro obrigatório para proteger os trabalhadores nos casos de agravos à saúde, acidentes de trabalho, invalidez e envelhecimento, custeado por contribuições dos empregados e empregadores e do Estado. Todos os trabalhadores deveriam filiar-se às sociedades seguradoras ou às entidades de socorro mútuo. Desde então, naquele país, o sistema previdenciário tornou-se obrigatório em todas as fábricas, e a experiência alemã estendeu-se para diversos países do globo.

A partir de Bismarck, os países passaram a adotar modelos distintos de previdência, que incluem o bismarckiano, o beveridgiano e o liberal, os quais variam conforme a história e as características de cada país. Na América Latina, o Chile privatizou sua previdência social e criou um sistema de contribuição definida obrigatória, administrada pelo setor privado sob a supervisão do governo (Hujo, 2009), do mesmo modo que fizeram México, El Salvador, Bolívia e Nicarágua (Coelho, 2003). No Uruguai e na Costa Rica, o modelo é misto, em que o Estado e a iniciativa privada atuam de forma complementar na previdência (Coelho 2003). A Argentina, por sua vez, privatizou, em 1994, sua previdência, mas, em 2009, a reestatizou, retornando ao sistema de benefício definido, com todas as contas revertidas ao governo (Hujo, 2009).

A Austrália possui um sistema de rendas para a aposentadoria por idade, pago com receita pública (Herscovitch & Stanton, 2008). Esse tipo de benefício definido é usado, também, no Japão, na China e em Hong Kong. Na Europa, o sistema previdenciário foi expandido, após a Segunda Guerra Mundial, e moldado para atingir as necessidades daquela época. Com a alteração do quadro demográfico e o envelhecimento da população, a manutenção tornou-se cara demais para os países daquele continente, que, hoje, apresentam dois trabalhadores na ativa para cada aposentado ou pensionista (Alencar, 2009). Por esse motivo, toda a Europa está estudando reformas em seu sistema previdenciário.

No Reino Unido, onde os planos de previdência são de benefício definido, a Inglaterra mantém um sistema que compreende um benefício fixo embasado no nível de renda e outro benefício em função do salário, com base na média salarial de toda a vida. Nos Estados Unidos e no Canadá, por exemplo, mais da metade da população sabe que se deve responsabilizar pelo custo de sua aposentadoria, contribuindo, assim, para um plano de previdência privada (Marmor & Mashaw, 2017; Wolf & Oliveira, 2017).

2.2 Previdência Social no Brasil

A Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, criada em 1923, pela Lei Eloy Chaves (Decreto n.º 4.682, 1923), segue, basicamente, as características do modelo alemão. Conforme Silva (2011), foi o ponto de partida para a estruturação da previdência social brasileira. Esse instrumento legal, basicamente, protegia os empregados das empresas ferroviárias e seus dependentes econômicos em eventos como doenças, aposentadoria por tempo de serviço e por invalidez, além de pensão aos herdeiros em caso de morte do beneficiário titular. O financiamento desse modelo se dava por contribuições dos empregados e dos empregadores.

No governo de Getúlio Vargas, a Caixa de Aposentadoria dos ferroviários foi substituída por diversos Institutos de Aposentadorias (IA), que tinham como beneficiárias as diferentes categorias profissionais, o que durou até 1945, quando a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-Lei n.º 7.526, 1945) passa a vigorar e, basicamente, consolida os diversos IA no denominado Instituto dos Serviços Sociais no Brasil (ISSB).

Em agosto de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n.º 3.807, 1960) organiza a previdência social brasileira, sem, contudo, romper com os IA existentes e unificados no ISSB. Essa lei garantiu a seus segurados: (a) direito a auxílio-doença, (b) aposentadoria por doença, invalidez, especial, velhice e por tempo de serviço, (c) pecúlio e assistência financeira e (d) pensão e auxílio-reclusão e auxílio-funeral. O modelo de financiamento dessa nova forma de organização trouxe alterações substanciais em relação ao anterior. O rompimento com os IA veio a ocorrer em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por meio do Decreto-Lei n.º 72 (1966).

Com a Constituição Federal de 1988, a Previdência Social (PS) passa a compor o rol dos direitos sociais e, ao mesmo tempo, passa a ser um dos elementos formadores do conceito constitucional de Seguridade Social (SS), que passou a ser definida como 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 (CF, 1988, art. 194).

Ainda segundo a Carta Magna, há três regimes de PS: (a) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), (b) o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis e (c) o Regime Próprio de Previdência Social dos militares da União. Poder-se-ia falar, ainda, de um quarto, o Regime Complementar de Previdência, mas o presente artigo restringir-se-á ao RGPS (CF, 1988).

Como se observou, a PS brasileira sofreu inúmeros ajustes em sua forma organizacional e ampliação de sua cobertura, desde sua criação. Essas alterações, aliadas ao cenário atual da economia brasileira de altas taxas de juros, baixo nível de crescimento econômico e altas taxas de desemprego, podem encontrar eco no entendimento de que as regras de aposentadoria no Brasil não são consistentes com o equilíbrio do sistema previdenciário (Giambiagi, Mendonça, Beltrão, & Ardeo, 2004).

Em nome desse (des)equilíbrio, de tempos em tempos, diversas alterações foram sendo implementadas no sistema previdenciário, com o fito de sanear-lo. A Emenda Constitucional n.º 20 (EC n.º 20, 1998), por exemplo, enfatizou o caráter contributivo da previdência, assim como a filiação obrigatória e o necessário equilíbrio financeiro e atuarial.

Em 2003, por meio da Emenda Constitucional n.º 41 (EC n.º 41, 2003a), a Constituição Federal é, mais uma vez, alterada para reformar o sistema previdenciário brasileiro, ao tentar aproximar os regimes próprios de PS vigentes ao RGPS enfatizando o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Mais recentemente, passados quase 14 anos desde a EC 41, de 2003, uma nova reforma do sistema de previdência social é aventada e está em discussão no Congresso

Nacional. A proposta de Emenda Constitucional n.º 287 (2016b) e a Proposta de Emenda Constitucional n.º 6-A (2019) pretendem igualar, de uma vez por todas, os regimes próprios de previdência ao RGPS. Entre as principais medidas propostas e que atingem todos os regimes, estão (a) o aumento da idade para a fruição dos benefícios da aposentadoria, (b) a vinculação dos proventos aos limites mínimo e máximo pagos pelo RGPS, (c) o endurecimento das regras para o cálculo dos proventos da aposentadoria e (d) a vedação de percepção conjunta de mais de uma aposentadoria ou pensão por parte dos segurados.

O RGPS é de repartição simples, ou seja, o contribuinte – considera-se contribuinte o segurado, o empregador e o governo – ativo de hoje sustenta o benefício dos que já estão aposentados. O problema dessa lógica é que, se a base contributiva diminui e o número de benefícios pagos aumenta, o crescimento do déficit é certo. Além da contribuição do trabalhador individual, o sistema de previdência social brasileiro é financiado pelas contribuições do empregador (podendo ser sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro etc.) e, também, por fontes advindas da atividade estatal, como receitas de concursos de prognósticos (loterias).

Uma inovação institucional ocorrida no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que deu maior discricionariedade ao governo central na gestão de seus recursos financeiros, haja vista que essa mesma Constituição havia estabelecido limites obrigatórios de gastos em áreas consideradas essenciais ao desenvolvimento do país.

2.3 A Desvinculação de Receitas da União (DRU)

De acordo com Suzart (2015, pp. 871-872):

A desvinculação de receitas da União (DRU) compreende um conjunto de dispositivos que foram implementados por sucessivas emendas constitucionais, cujo objetivo é ampliar a flexibilidade orçamentária, ao anular o efeito das vinculações estabelecidas pelos legisladores constituintes, em especial, em relação aos impostos e contribuições.

Sob essa perspectiva, a principal finalidade da DRU seria ampliar o volume de recursos livres, para que a União possa realizar uma melhor gestão do caixa, sobretudo no começo do ano, uma vez que o excesso de vinculações poderia reduzir o montante de recursos livres, criando uma necessidade artificial de caixa.

Ainda segundo Suzart (2015), “os dispositivos que criaram a desvinculação foram se sucedendo até a data de hoje”. O FSE (Fundo Social de Emergência) ficou vigente entre 1994 e 1995, sendo sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que vigorou de 1996 a 1999. A DRU teve início em 2000 e, desde então, está vigente.

O primeiro dispositivo, o FSE, buscou o “saneamento” das finanças públicas e a estabilização econômica do país (Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, 1994). Em relação ao FEF, não houve mudança significativa entre ele e o FSE (Dias & Tavares, 1999). A principal mudança no FEF é que a Emenda Constitucional n.º 17 (EC n.º 17, 1997) obrigou a União a repassar para os municípios um percentual da arrecadação do imposto de renda considerado na constituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em taxas crescentes de 1,56%, 1,875% e 2,5%, respectivamente, para os anos de 1997 (segundo semestre), 1998 e 1999. Esse dispositivo, de acordo com Dias e Tavares (1999), funcionou como uma espécie de ressarcimento da União para aqueles governos subnacionais, em razão da redução da base de cálculo do FPM ocorrida anteriormente. O FSE e o FEF foram utilizados para reduzir o déficit das finanças públicas e devolver uma parcela da

discricionariedade na alocação dos recursos para gestores públicos (Dias & Tavares, 1999; Pinto, 2008), sem, no entanto, corresponderem ao conceito de fundo empregado na legislação brasileira (Dias & Tavares, 1999; Scaff, 2004).

A Emenda Constitucional n.º 27 (EC n.º 27, 2000) trouxe inovação ao não criar outro fundo, consolidando a ideia de desvinculação, a chamada DRU. Nos exercícios de 2000 a 2003, foram desvinculadas 20% das receitas oriundas dos impostos e das contribuições sociais, sendo, contudo, respeitadas as bases de cálculos utilizadas para as transferências aos governos subnacionais e as “aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (Emenda Constitucional n.º 27, 2000). De igual modo, foi, também, excluída da base de cálculo a contribuição social do salário-educação (Emenda Constitucional n.º 27, 2000).

A EC n.º 42, vigente a partir do exercício de 2004, incluiu na desvinculação as receitas das contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) (Emenda Constitucional n.º 42, 2003b). A EC n.º 59 anulou o efeito da desvinculação para “cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino”, de forma parcial nos anos de 2009 e 2010 e, totalmente, no ano de 2011 (Emenda Constitucional n.º 59, 2009). Essa anulação foi mantida pela EC n.º 68 (Emenda Constitucional n.º 68, 2011).

Além dessas exclusões, outras parcelas que também têm sido excluídas do cálculo são as relativas às contribuições sociais do RGPS e do RPPS dos servidores públicos federais. De acordo com Dias (2011), tais exclusões são feitas em decorrência de dispositivos contidos nas leis de diretrizes orçamentárias.

A penúltima versão da DRU (Emenda Constitucional n.º 68, 2011) tinha a seguinte forma de cálculo, conforme é mostrado na Figura 1.

Receitas	Parcela da DRU
Receita de impostos	(A) 20% das receitas de impostos
Receitas de contribuições sociais (-) Multas, juros e recebimentos da dívida ativa (-) Contribuições para a previdência social (RGPS) ^a (-) Contribuições para o salário-educação (-) Parcela da CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira) para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ^b (-) Contribuição para o regime próprio de previdência social (RPPS) = Receitas líquidas de contribuições sociais	(B) 20% das receitas líquidas de contribuições sociais
Receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico ^c	(C) 20% das receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico
Total das receitas desvinculadas	A + B + C

Figura 1. Cálculo da DRU (Emenda Constitucional n.º 68, 2011)

Fonte: Adaptado de Suzart (2015), com informações de Emenda Constitucional n.º 68 (2011).

^a. Contribuições do empregador sobre o pagamento de salários e demais rendimentos à pessoa física, e as do trabalhador e demais segurados do RGPS.

^b. Apenas saldos residuais. A CPMF vigorou até o ano de 2007.

^c. Apenas saldos residuais. As alíquotas da CIDE (Contribuição de intervenção no domínio econômico) foram zeradas para os itens relativos a combustíveis pelo Decreto n.º 7.764, de 22 de junho de 2012, revogado pelo Decreto n.º 8.395, de 2015.

A última versão da DRU, a EC n.º 93, foi aprovada em 2016, com efeitos retroativos a 1.º de janeiro daquele ano (Emenda Constitucional n.º 93, 2016a). Três grandes inovações desse novo dispositivo de desvinculação foram: alteração do percentual desvinculado, que passou de 20% para 30%, retirada dos impostos da base de cálculo, mas inclusão das taxas, e

extensão do dispositivo para os governos subnacionais (criação da desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios – DREM).

De modo resumido, considerando-se a última versão da DRU, vigente até 2023 (Emenda Constitucional n.º 93, 2016a), o cálculo da desvinculação das receitas da União é feito conforme a Figura 2.

Receitas	Parcela da DRU
Receitas de contribuições sociais (-) Contribuições para a previdência social (RGPS) ^a (-) Contribuições para o salário-educação (-) Parcela da CPMF (contribuição provisória sobre movimentação financeira) para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ^b (-) Contribuição para o regime próprio de previdência social (RPPS) = Receitas líquidas de contribuições sociais	(A) 30% das receitas líquidas de contribuições sociais
Receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico	(B) 30% das receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico
Taxas	(C) 30% das taxas
Total das receitas desvinculadas	A + B + C

Figura 2. Cálculo da DRU (Emenda Constitucional n.º 93, 2016)

Fonte: Adaptado de Suzart (2015), com informações de Emenda Constitucional n.º 93 (2016).

^a. Contribuições do empregador sobre o pagamento de salários e demais rendimentos à pessoa física, e as do trabalhador e demais segurados do RGPS.

^b. Atualmente, apenas saldos residuais. A CPMF vigorou até o ano de 2007.

Segundo Dias (2011), uma das principais finalidades da DRU é auxiliar no alcance da meta de superávit fiscal, direcionando a gestão financeira estatal a partir da execução orçamentária. Suzart (2015, p. 874) destaca que o superávit fiscal, geralmente, é utilizado “para o pagamento de juros e do principal da dívida pública”, mas isso não quer dizer que os recursos desvinculados somente sejam empregados para o pagamento das dívidas estatais. Tais recursos são de aplicação livre do gestor, porém estão condicionados a atender os gastos orçamentários previamente fixados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta pesquisa, busca-se analisar a influência da desvinculação de receitas da União (DRU) no resultado da previdência social, no período entre 2012 e 2016. Para alcançar esse objetivo optou-se pela realização de um estudo exploratório e descritivo, que envolve a análise da execução orçamentária realizada pelo governo federal brasileiro, na abrangência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O resultado do RGPS compreende a diferença entre as receitas e as despesas previdenciárias, que, no caso brasileiro, são apuradas pelo regime de caixa. Além disso, no modelo brasileiro, as receitas previdenciárias são oriundas das contribuições sociais diretamente vinculadas ao RGPS, enquanto as despesas previdenciárias estão relacionadas ao pagamento de benefícios concedidos no âmbito do RGPS.

Em relação à DRU, as duas últimas versões, vigentes no período analisado, já não incidiam sobre as contribuições para a previdência social. Todavia, a DRU incide sobre as demais contribuições sociais que são a fonte de financiamento da seguridade social (saúde, assistência e previdência, de acordo com a Carta Magna). Por esse motivo, foi analisado o comportamento das receitas de contribuições sociais, no período de 2012 a 2016.

Inicialmente, foram coletados e organizados os dados sobre a execução orçamentária do RGPS para o período de 2012 a 2016. Além disso, foram obtidos os dados da execução das receitas de contribuições sociais, de forma geral, coletados a partir de consultas realizadas ao Tesouro Gerencial, ferramenta gerencial para tratamento dos dados registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Foram consideradas como receitas do RGPS as seguintes contribuições: (a) dos segurados, (b) dos empregadores, (c) dos produtores rurais, (d) dos órgãos públicos, (e) das entidades filantrópicas, (f) dos espetáculos esportivos e (g) demais contribuições (não incluídas as contribuições para o financiamento da seguridade social). As despesas com RGPS compreenderam as aposentadorias, as pensões e os outros benefícios concedidos pelo RGPS. Destaque-se, novamente, que essas receitas e despesas são calculadas pelo regime de caixa (arrecadação para as receitas e empenho para as despesas).

Na sequência, foram realizadas análises de comparação do comportamento do resultado do RGPS, ao longo do período analisado, com vistas a descrever o comportamento das receitas e das despesas do RGPS, bem como do resultado previdenciário e das demais receitas de contribuições sociais. Adicionalmente, foi analisado o efeito da DRU nesse conjunto de receitas.

Em relação às receitas, a análise foi realizada empregando-se dados agrupados. Como foram obtidos dados da execução orçamentária, não há clara distinção entre as contribuições relacionadas ao trabalho na área urbana daquelas relacionadas com o da área rural. Em relação às despesas, a análise foi realizada utilizando-se dados agrupados e segmentados.

Na execução orçamentária da despesa, os gastos do RGPS estão segregados em três grandes grupos: (a) área urbana, (b) área rural e (c) pensões especiais. As áreas urbanas e rural referem-se aos locais de atuação do segurado no período de aquisição do benefício pago pelo RGPS. As pensões especiais são decorrentes de legislações específicas que indenizam vítimas de incidentes de grande repercussão e/ou comoção social, como (a) síndrome da talidomida, (b) anistiados políticos, (c) hanseníase, (d) seringueiros etc.

Além disso, houve segregação das despesas por tipo de benefícios, em (a) aposentadoria, (b) pensões e (c) outros benefícios, que, para fins desta pesquisa, incluíram, ainda, as pensões especiais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Apresentação dos Resultados

Inicialmente, é apresentado, na Figura 3, um gráfico contendo a evolução dos valores das receitas, das despesas e dos déficits (apurados pelo regime de caixa), diretamente relacionados com o RGPS, para o período de 2012 a 2016, de acordo com a execução orçamentária do governo federal brasileiro.

Antes da análise propriamente dita, destaque-se que a Figura 3 não considera o RGPS como parte da Seguridade Social. Dessa feita, a análise ora em curso refere-se apenas ao RGPS e suas fontes próprias de financiamento.

Durante o período analisado, observa-se que o resultado do RGPS foi deficitário, passando de um déficit de cerca de R\$ 41,3 bilhões, em 2012, para um déficit de aproximadamente R\$ 157 bilhões, em 2016. Verifica-se um crescimento nominal de 279,8%, equivalente a um crescimento real de 183,4%, ajustando-se o valor de 2012 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC.

As receitas do RGPS passaram de R\$ 268,7 bilhões, em 2012, para R\$ 339,7 bilhões, em 2016, aproximadamente, indicando um crescimento nominal de 26,4%, que consiste em

uma redução real de 5,6%, ajustando-se o valor de 2012 pelo INPC. Por sua vez, as despesas do RGPS passaram de R\$ 310 bilhões, em 2012, para R\$ 496,6 bilhões, em 2016, aproximadamente, evidenciando um crescimento nominal de 60,2%, ou seja, um crescimento real de 19,6%, ajustando-se o valor de 2012 pelo INPC.

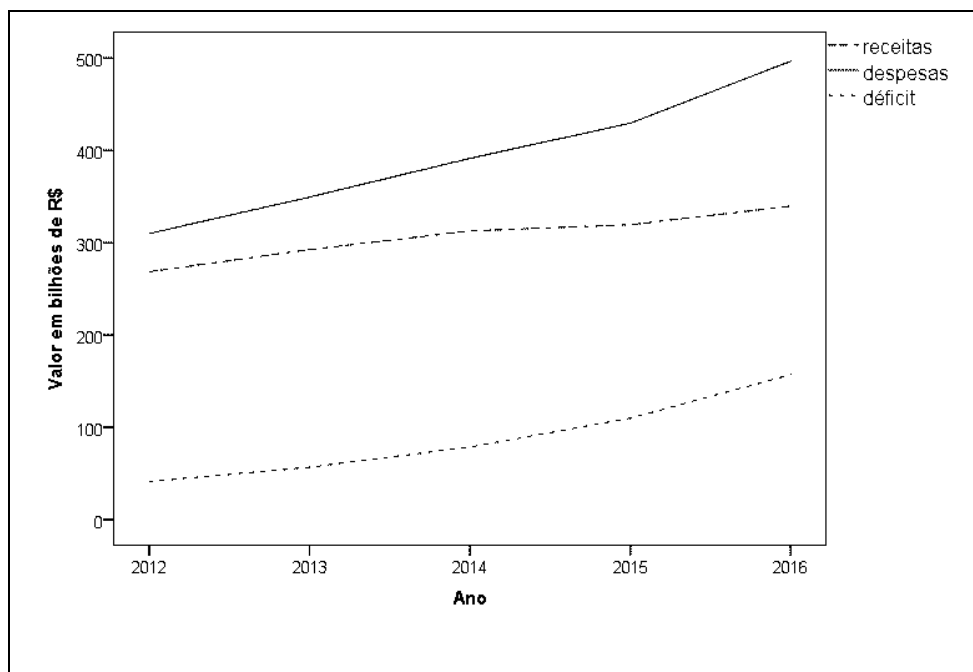


Figura 3. Execução orçamentária diretamente relacionada com o RGPS

Do ponto de vista nominal, nota-se que as despesas cresceram com maior intensidade do que as receitas, o que evidencia uma piora no resultado do RGPS ao longo do período analisado. A percepção sobre o impacto fica mais evidente quando se analisam as variações reais, pois houve contração das receitas e aumento das despesas relacionadas com o RGPS.

Conforme foi descrito anteriormente, as versões da DRU, aplicáveis ao período entre 2012 e 2016, não afetam, diretamente, as receitas previdenciárias. Supondo que a DRU afetasse tais receitas, verifica-se que ela não seria a causadora do déficit, pois a receita bruta do RGPS foi inferior à despesa daquele regime, durante o período em análise.

Seguindo nessa suposição, se a DRU fosse aplicável às receitas das contribuições previdenciárias, o efeito seria de se aumentar o déficit do RGPS, e não de causá-lo. A causa é que as despesas, no período em análise, são superiores às receitas. No atual contexto, ressalte-se, mais uma vez, que as receitas das contribuições previdenciárias são excluídas da base de cálculo das receitas de contribuições sociais para a aplicação da DRU.

À continuação, passa-se à análise da composição das despesas do RGPS, por área de cobertura, ao longo do período analisado, de acordo com a Figura 4.

Conforme se observa na Figura 4, a previdência urbana corresponde, em média, a 77,4% das despesas previdenciárias do RGPS, seguida pela previdência rural (22,4%) e pelas pensões especiais (0,2%). As despesas da previdência urbana passaram de R\$ 240 bilhões, em 2012, para R\$ 386,3 bilhões, em 2016, em valores aproximados, o que indica um crescimento nominal na ordem de 61%, ou um crescimento real de 20,2%, ajustando-se o valor de 2012 pelo INPC. Já as despesas da previdência rural, que eram de R\$ 70 bilhões, em 2012, passaram a R\$ 109,6 bilhões, em 2016, em valores aproximados, indicando um crescimento nominal de 56,4%, ou um crescimento real de 16,8%, ajustando-se o valor de 2012 pelo INPC. As pensões especiais, por sua vez, passaram a ser evidenciadas em separado somente

em 2013, quando importaram em R\$ 623,7 milhões. Em 2016, passaram a R\$ 745,7 milhões, aproximadamente, evidenciando um crescimento nominal de 19,6%, ou uma redução real de 5,8%, ajustando-se o valor de 2013 pelo INPC.

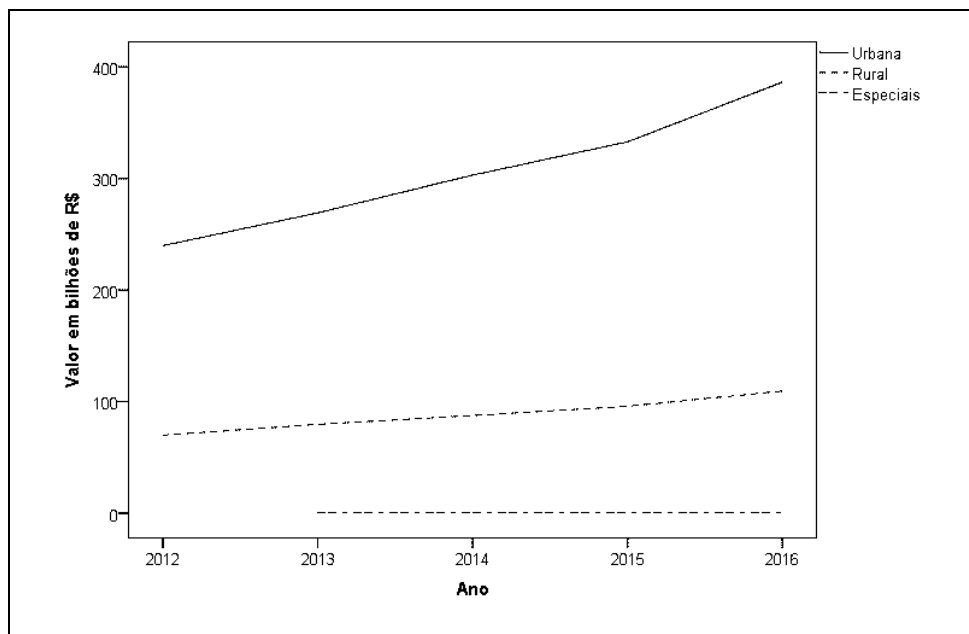


Figura 4. Composição das despesas relacionadas com o RGPS – área de cobertura

A partir das análises apresentadas, é correto afirmar que as despesas relacionadas com a previdência dos trabalhadores das áreas urbana e rural tiveram crescimentos reais, entre os anos de 2012 a 2016, e a previdência urbana demonstrou crescimentos nominal e real superiores aos da previdência rural.

Conforme foi explicado anteriormente, as receitas do RGPS não são segregadas pelas áreas de trabalho dos beneficiários, como ocorre na execução orçamentária da despesa. Todavia, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) faz um acompanhamento paralelo que permite segregar tais receitas. Destaque-se, entretanto, que o acompanhamento realizado pelo INSS considera algumas receitas indiretamente relacionadas ao RGPS, o que difere, um pouco, dos valores apurados nesta pesquisa, pois somente foram considerados os valores diretamente atribuídos àquele regime.

Segundo Martello (2017), o déficit do RGPS foi de R\$ 149,73 bilhões, de acordo com os dados divulgados pelo INSS (conforme a metodologia adotada nesta pesquisa, o déficit do RGPS foi de R\$ 157 bilhões). Do valor apontado por Martello (2017), R\$ 103,39 bilhões são atribuídos à previdência rural e R\$ 46,34 bilhões são relacionados à previdência urbana. A partir dessa evidência, há evidências de que, apesar de representar, em média, 22,4% das despesas do RGPS, a previdência rural é a maior responsável pelo déficit apurado pelo RGPS, o que decorre do baixo volume de receitas da previdência rural.

Em relação à previdência urbana, Martello (2017) destaca que, após sucessivos superávits, ela apresentou déficit no exercício de 2016, o qual pode ser explicado pela redução real das receitas do RGPS, conforme já descrito. Complementa-se essa explicação ao se relembrar que as despesas do RGPS demonstraram crescimento real no período analisado.

No que se refere às pensões especiais, elas foram as únicas despesas que apresentaram redução real no período analisado, apesar do crescimento nominal. Embora algumas dessas pensões tenham sido pagas a pessoas que, antes dos incidentes, contribuíram como trabalhadores das áreas urbana ou rural, essas não possuem uma fonte de financiamento

direto, como ocorre com as previdências urbana e rural, o que dificulta demonstrar o impacto real dessas despesas no déficit do RGPS. Entretanto, tais despesas representam, em média, apenas 0,2% das despesas totais do RGPS. Ressalte-se que, ainda que possuam caráter indenizatório, as pensões especiais são consideradas despesas diretamente relacionadas ao RGPS, de forma similar às aposentadorias por invalidez (e às respectivas pensões).

4.2 Discussão dos Resultados

Na sequência, apresenta-se o efeito da DRU em relação às contribuições sociais no período analisado, conforme é exposto na Tabela 1.

Tabela 1
Efeito da DRU nas receitas de contribuições sociais

Parcelas	Ano				
	2012	2013	2014	2015	2016
(a) Receitas de contribuições sociais	592,34	646,90	676,69	692,40	732,34
(b) Contribuições para o RGPS	268,67	292,62	312,81	319,56	339,67
(c) Contribuições para o salário-educação	14,77	16,56	18,28	19,04	19,52
(d) Contribuições para o RPPS	22,86	24,41	26,84	29,37	33,65
(e) Base de cálculo (a – b – c – d)	286,04	313,31	318,76	324,43	339,50
DRU (e) x 20% ou (e) x 30% em 2016)	57,21	62,66	63,75	64,89	101,85
Déficit do RGPS	41,34	56,86	78,61	109,97	156,99

Nota. Valores em bilhões de reais.

Para demonstrar o efeito da DRU nas receitas de contribuições sociais, partiu-se do valor total dessas receitas e foram excluídas as parcelas relacionadas com o RGPS, o RPPS (regime próprio de previdência social) e o salário-educação. Após obter a base de cálculo, foram aplicados o percentual de 20% para os anos de 2012 a 2015 e o percentual de 30% para o ano de 2016.

Os resultados indicam que, em 2012, foram desvinculados cerca de R\$ 57,2 bilhões. Naquele ano, o déficit do RGPS foi de R\$ 41,3 bilhões. Se esse fosse o comportamento padrão, poderia indicar que, apesar de a DRU não ser a causa do déficit do RGPS, o valor desvinculado seria o suficiente para custear o respectivo déficit. O mesmo comportamento repetiu-se em 2013.

A partir de 2014, o comportamento passou a ser outro, pois o valor desvinculado foi de R\$ 63,8 bilhões e o déficit do RGPS importou em R\$ 78,6 bilhões. Observa-se que o valor do déficit passou a superar o valor desvinculado. Esse mesmo padrão repetiu-se nos anos seguintes, e, em 2016, o valor do déficit do RGPS superou o valor desvinculado em 54,1%. Verifica-se, mais uma vez, que não há relação de causalidade entre a DRU e o déficit do RGPS, haja vista que o déficit é causado, no período analisado, pelo crescimento real das despesas e pela redução real das receitas.

Embora não cause efeito nos resultados da previdência, a DRU reduz o montante de recursos relacionados às contribuições sociais, as quais devem custear a seguridade social, ou seja, os gastos relacionados com saúde, assistência e previdência, indicando seu efeito no resultado do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Assim, a DRU provoca uma redução no montante de caixa da Seguridade Social, que, ao fim e ao cabo, causa impactos negativos no resultado dessa, ainda que não impactem, diretamente, a previdência social.

Entretanto, os resultados negativos da previdência, nos últimos anos, têm provocado uma situação atípica no OFSS. Considerando-se, por exemplo, que não houvesse a DRU e excluindo as receitas vinculadas com o RGPS, o RPPS e o salário-educação, a relação entre o

déficit do RGPS e o montante disponível das receitas de contribuições sociais seria de 14,4%, 18,1%, 24,6%, 33,9% e 46,2%, respectivamente, nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. Note-se que, no último ano, o déficit do RGPS equivale a quase metade dos valores disponíveis das receitas de contribuições sociais, quando consideradas isoladamente. Apesar de a DRU afetar o resultado do OFSS, quando considerado apenas o RGPS, fica evidente que a DRU somente afetaria o resultado do RGPS se, e somente se, esse fosse superavitário ou equilibrado e se, após a aplicação da DRU, houvesse redução das receitas do RGPS e consequente déficit.

Uma questão importante e pouco discutida diante dos resultados encontrados é que, em uma situação deficitária, como a do RGPS no período analisado, a DRU provoca alteração nas fontes que serão utilizadas para custear o RGPS, levando o governo federal brasileiro a recorrer a outras fontes de recursos, que não as previdenciárias, para custear o déficit. Essas fontes têm-se mostrado, inclusive, pouco convencionais, com riscos de criarem problemas futuros para além do OFSS, ou seja, para o Orçamento Fiscal. Essas fontes de financiamento, inclusive as pouco convencionais, são demonstradas na Tabela 2.

Tabela 2

Fonte de recursos que custearam as despesas do RGPS

Fonte de Recursos	Ano				
	2012	2013	2014	2015	2016
Recursos do RGPS	266,45	312,88	328,13	326,10	322,47
Recursos ordinários	3,54	2,11	17,09	1,24	67,21
Títulos do Tesouro Nacional	-	-	-	21,83	52,22
COFINS	39,39	22,05	18,26	21,20	32,25
Disponibilidades do Tesouro Nacional	-	9,24	3,51	11,72	18,67
Compensações financeiras	-	-	-	31,44	-
Concessões e permissões	-	-	1,56	-	2,29
Fundo de fiscalização das telecomunicações	-	2,32	-	13,80	-
CSSL	0,49	0,88	4,24	0,44	1,31
Taxas pelo poder de polícia	-	-	4,62	-	-
Outras contribuições econômicas	-	-	3,36	-	-
Receitas de multas e juros de mora	-	-	3,46	1,53	-
Outras contribuições sociais	-	-	1,94	-	-
Contribuições de concursos de prognósticos	-	-	1,34	0,23	-
Taxas por serviços públicos	-	-	0,97	-	-
Outras	0,14	-	2,94	-	0,25
Total	310,01	349,48	391,42	429,53	496,67

Nota. Valores em bilhões de reais.

A partir da informação sobre as fontes de recursos utilizadas para custear as despesas com o RGPS, nota-se que a principal fonte se refere aos recursos do RGPS. Em 2012, essa fonte foi responsável pelo custeio de cerca de 86% das despesas do RGPS. Todavia, dada a contração das receitas do RGPS, essa fonte só conseguiu custear 65% das despesas, em 2016. A segunda maior fonte de recursos utilizada está relacionada com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Em 2012, os recursos oriundos da COFINS custearam 12,7%. No entanto, essa fonte, também, foi afetada pela contração das receitas federais, conseguindo custear apenas 6,5% das despesas do RGPS, em 2016.

Com a redução das receitas do RGPS e das demais contribuições sociais, o déficit do regime foi custeado com o uso de recursos do Tesouro Nacional (TN). O uso dos recursos ordinários, aqueles que não possuem nenhuma vinculação, passou de 1,1%, em 2012, para 13,5%, em 2016. Além dos recursos ordinários, foram utilizados recursos relacionados com a

emissão de títulos da dívida pública (em 2015 e em 2016, respondendo por 5,1% e 10,5%, respectivamente) e com a remuneração das disponibilidades do TN (desde 2013).

Outro destaque relaciona-se com o uso de fonte de recursos que, a princípio, deveria custear outros tipos de despesas, e não aquelas de origem previdenciária. Em 2015, o governo federal brasileiro utilizou recursos oriundos das compensações financeiras recebidas pela exploração de suas jazidas de petróleo e de gás, custeando 7,3% das despesas do RGPS. Em 2013 e 2015, foram utilizados recursos do fundo de fiscalização das telecomunicações, que custearam 0,7% e 3,2%, respectivamente.

Observa-se que, diante do déficit do RGPS, o governo federal brasileiro busca, em outras fontes de recursos, a forma de custear os pagamentos dos benefícios do regime. Nem sempre, os recursos oriundos das demais contribuições sociais são capazes de atender às necessidades do RGPS, visto que, também, precisam atender à saúde, à assistência e ao RPPS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados evidenciaram que a DRU não afetou, diretamente, as receitas previdenciárias no período compreendido pela pesquisa, uma vez que a receita bruta do RGPS se encontra na exceção legal dos últimos dispositivos de desvinculação de receitas. Em um cenário hipotético, se a DRU fosse aplicável às receitas das contribuições previdenciárias, o efeito seria de aumento do déficit do RGPS, e não sua causa. A DRU apenas teria efeito sobre o déficit caso o RGPS fosse superavitário ou, ao menos, operasse em equilíbrio. Sendo essa hipótese verdadeira, a aplicação da DRU teria efeito direto sobre o resultado do RGPS. Nesse caso, poder-se-ia aquilatar, de forma clara e simples, a magnitude do impacto da desvinculação sobre as receitas previdenciárias.

No que se refere às contribuições sociais, que compõem as receitas da Seguridade Social, a DRU retirou, nos anos de 2012 e 2013, um montante superior ao que seria suficiente para custear os respectivos déficits do RGPS. Essa situação, entretanto, deixa de ocorrer nos anos de 2014, 2015 e 2016, período em que o montante desvinculado passa a ser sempre inferior ao déficit, o que reforça a convicção de que o déficit do RGPS, no período analisado, foi causado pelo crescimento real das despesas e pela redução real das receitas, e não por outros fatores.

Ressalte-se, conforme destacado neste estudo, que a DRU afeta o caixa da Seguridade Social, mas não é responsável pelo déficit da Previdência Social. Isso é relevante, pois o fato de afetar a Seguridade Social não significa dizer que a DRU seja a causa do déficit no RGPS.

No período analítico considerado nesta pesquisa, o ano de 2014 merece algumas reflexões. Nesse período, há o desencadeamento de um processo de crise política no Brasil, que resultou no *impeachment* de um presidente, em 2016. O desenrolar desse processo afetou, ainda mais, a crise econômica existente, que não se solucionou até o presente, dada a polarização política que passou a predominar desde então. Essas condições políticas, associadas à falta de recuperação da atividade econômica, contribuem para o aumento do déficit existente, visto que, quanto menos emprego formal, menor é a arrecadação previdenciária.

Em suma, o cenário e os resultados apresentados indicam que cada parte interessada traz para a realidade o que lhe parece mais conveniente. O governo lança mão da mesma cantilena de outras vezes, como o acelerado envelhecimento populacional, o aumento da expectativa de sobrevida, as distorções das regras para concessão e financiamento dos benefícios rurais etc. A sociedade civil, por sua vez, acusa o governo de gerar os déficits previdenciários por não utilizar todas as fontes de recursos previstas para custear a seguridade

social, além da falta de conscienciosidade na concessão de renúncia fiscal às empresas e da cobrança dos devedores do Estado, tanto os que devem à previdência quanto os que devem ao erário em geral.

Como se observa, o cerne da discussão não aborda um dos principais aspectos da questão, que é o anacronismo da lógica de repartição simples que rege o RGPS no Brasil, ou seja, o debate não é pela busca de soluções mais evoluídas e mais adaptadas às realidades contemporâneas, mas, sim, pela busca incessante de remédios paliativos (outras fontes de financiamentos) que possam manter o paciente enfermo (a previdência) por mais um punhado de anos. A busca por um remédio mais duradouro e eficaz (quicá a cura) parece um desafio ainda distante e inalcançável, dada a situação atual.

Por fim, destaca-se que este estudo possui algumas limitações analíticas: uma delas, e certamente a mais relevante, consiste no fato de que, por questões de escolha metodológica, a pesquisa analisa o RGPS como um sistema independente da Seguridade Social, como, normalmente, o fazem o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil; outra limitação refere-se à transparência das informações da previdência social no Brasil, com pouca disponibilidade de informações desagregadas sobre receitas previdenciárias. Há limitação, também, porque o período analisado é curto.

REFERÊNCIAS

- Adalberto, L., & Oliveira, M. (2016). Previdência Social é o caixa forte de todos os governos da República. *COBAP. Revista viva mais*, 19(4), 18-20. Recuperado em 6 junho, 2017, de <http://www.cobap.org.br/pageflip/Main.asp?MagID=7&MagNo=129>.
- Alencar, H. A. (2009). *Benefícios previdenciários: temas integrais revisados e atualizados pelo autor com obediência às leis especiais e gerais* (4.^a ed.). São Paulo: Leud.
- Bobbio, N. (2000). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Coelho, V. S. P. (2003). *A reforma da previdência social na América Latina*. São Paulo: FGV.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado em 6 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm.
- Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. (1923). Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Recuperado em 25 maio, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm
- Decreto-Lei 7.526, de 14 de maio de 1945*. (1945). Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Recuperado em 25 maio, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7526.htm.
- Decreto-Lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966*. (1966). Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Recuperado em 25 maio, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm.
- Dias, F. A. C. (2011, outubro). Desvinculação de receitas da União, ainda necessária? [Texto para discussão, n. 103, pp. 1-25]. *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado*, Brasília, DF.
- Dias, F. A., & Tavares, J. F. (1999). Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais. *Cadernos Aslegis*, 3(9), 51-67.

- Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1.º de março de 1994.* (1994). Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr1.htm.
- Emenda Constitucional n. 17, de 22 de novembro de 1997.* (1997). Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc17.htm.
- Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998.* (1998). Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Recuperado em 25 maio, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm.
- Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de março de 2000.* (2000). Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc27.htm.
- Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003.* (2003a). Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Recuperado em 29 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm
- Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003.* (2003b). Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc42.htm
- Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009.* (2009). Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc59.htm.x
- Emenda Constitucional n.º 68, de 21 de dezembro de 2011.* (2011). Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc68.htm
- Emenda Constitucional n.º 93, de 8 de setembro de 2016.* (2016a). Recuperado em 2 abril, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm
- Emenda Constitucional n.º 287, de 5 de dezembro de 2016.* (2016b). Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Recuperado em 5 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2016/msg635-dezembro2016.htm
- Garcia, G. (2016). *Entenda a crise econômica*. EBC – Agência Brasil. Recuperado em 7 novembro, 2016, de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/entenda-crise-economica>.
- Giambiagi, F., Mendonça, J. L. O., Beltrão, K. I. & Ardeo, V. L. (2004). Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar. *Pesquisa e Planejamento Econômico - IPEA*, 34(3), 365-418.

- Gillierard, C., & Higgs, P. (2007). The third age and the baby boomers: two approaches to the social structuring of later life. *International Journal of Ageing and Later Life*, 2(2), 13-30. <http://dx.doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.072213>
- Herscovitch, A., & Stanton, D. (2008). History of social security in Australia. *Family Matters*, 80, 51-60.
- Hujo, K. (2009). Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. *Planejamento e Políticas Públicas*, 19, 149-188.
- Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960. (1960). Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Recuperado em 25 maio, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm.
- Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991. (1991). Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Recuperado em 29 junho, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm.
- Marmor, T. R., & Mashaw, J. L. (Eds.). (2017). *Social Security: Beyond the Rhetoric of Crisis*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.
- Martello, A. (2017). *Previdência tem déficit recorde de R\$ 149,7 bilhões em 2016*. Recuperado em 25 junho, 2017, de <http://g1.globo.com/economia/noticia/rombo-da-previdencia-social-cresce-745-em-2016-e-bate-recorde.ghml>.
- Mesa-Lago, C. (2006). *As reformas da previdência na América Latina e os seus impactos nos princípios de seguridade social* (Secretaria de Políticas de Previdência Social, Trad.). Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Pinto, E. G. (2008). Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *De Jure – Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, 11, 511-537.
- Proposta de *Emenda Constitucional n.º 6, de 22 de fevereiro de 2019*. PEC (2019). Recuperado em 20 maio, 2019, de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/PL/2019/msg55-fevereiro2019.htm.
- Rose, A. K., & Spiegel, M. M. (2010). Cross-country causes and consequences of the 2008 crisis: international linkages and American exposure. *Pacific Economic Review*, 15(3), 340-363. <http://dx.doi.org/10.3386/w15358>
- Scaff, F. F. (2004). Direitos humanos e a desvinculação de receitas da União – DRU. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 4, 723-736.
- Silva, M. L. L. da (2011). *(Des)estruturação do trabalho e condições para a universalização da Previdência Social no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Recuperado em 25 maio, 2017, de <http://pct.capes.gov.br/teses/2011/53001010035P1/TES.PDF>.
- Suzart, J. A. (2015). O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 869-887. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612132753>
- Wolf, P. J. W., & Oliveira, G. C. de. (2017, março). Os sistemas de proteção social do Brasil e dos países da Europa Meridional: uma análise comparada [Texto para discussão, n. 288, pp. 1-57]. Instituto de Economia, Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI), Unicamp. <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3508&tp=a>

Impact of the decoupling of Union revenue (DRU) on the social security performance

ABSTRACT

Objective: We seek to identify the impact of the *Desvinculação da Receita da União (DRU)* (decoupling of Union revenue), analyzing the revenues and expenses related to the *Regime Geral de Previdência Social (RGPS)* (social security scheme) for the fiscal years 2012 until 2016 in Brazil.


Method: We perform an exploratory study, adopting comparative analysis observing the flows of revenues and expenditures of the RGPS and the federal government, and the impacts of the DRU.


Originality/Relevance: Given the current social security reform agenda in Brazil and the polarization of the debate regarding this reform, DRU has been pointed out as one of the government mechanisms that has severely affected the social security scheme.


Results: We observe that the DRU did not contribute to forming the deficit of the pension scheme in the period analyzed (2012-2016) because expenditures with the RGPS were higher than revenues. Therefore, the imbalance between revenues and expenditures is the main cause of the deficit in the social security scheme.

Theoretical/Methodological contributions: We identify that the increase in social security expenditures has continuously surpassed the increase in social security revenues, which may be related to the economic crisis triggered by the political instability that started in Brazil in 2014. Thus, the research contributes to show the real causes and consequences related to the deficit in the RGPS, clarifying the influence of the mechanism of the DRU on the social security scheme.

Keywords: Decoupling of Union Revenue; Social Security; Social Security Pension Scheme; Public Finance; Social Security Deficit.

Janilson Antonio da Silva Suzart 
Controladoria-Geral da União,
Distrito Federal, Brasil
E-mail: suzart@suzart.cnt.br

Robson Zuccolotto 
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),
Espírito Santo, Brasil
E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com

Diones Gomes da Rocha 
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES),
Espírito Santo, Brasil
E-mail: dionesgr222@hotmail.com

Received: August 02, 2019
Revised: November 01, 2019
Accepted: November 29, 2019
Published: April 30, 2020

