



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

FERNANDO CÉSAR RAMOS PEREIRA SEGUNDO

**O IMPACTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) NO
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

**CAMPINA GRANDE-PB
2018**

FERNANDO CÉSAR RAMOS PEREIRA SEGUNDO

**O IMPACTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) NO
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Ciências
Contábeis.

Área de concentração: Contabilidade
Pública.

Orientador: Prof. Me. José Luís de
Souza

**CAMPINA GRANDE-PB
2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, instituição e ano do trabalho

P436i Pereira Segundo, Fernando Cesar Ramos.
O impacto da desvinculação das receitas da união no orçamento da seguridade social [manuscrito] / Fernando Cesar Ramos Pereira Segundo. - 2018.
36 p. : il. colorido.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2018.
"Orientação : Prof. Me. José Luís de Sousa, Coordenação do Curso de Ciências Contábeis - CCSA."
1. Receita pública. 2. Seguridade Social. 3. Orçamento público. I. Título
21. ed. CDD 657.61

FERNANDO CÉSAR RAMOS PEREIRA SEGUNDO

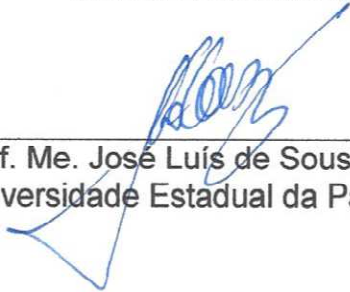
O IMPACTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIAO (DRU) NO
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Ciências
Contábeis.


Área de concentração :Contabilidade
Pública.

Aprovada em: 23/11/2018.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. José Luís de Sousa (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba(UEPB)



Prof. Ma. Vânia Vilma Nunes Teixeira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Mamadou Dieng
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A minha mãe, pela dedicação, carinho e exemplo de mulher guerreira, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a DEUS por ter me dado força para conquistar mais um objetivo na minha vida;

A minha mãe, Maria das Neves, meu filho, Ítalo José, meu pai, Fernando César, minha irmã, Fernanda Lívia, a minha tia que é uma segunda mãe;

A minha noiva Joana Darc, pessoa incrível que amo muito e que está sempre ao meu lado em todos os momentos;

Aos colegas de curso e aos professores, em especial meu orientador José Luis, por terem passado o máximo de conhecimento que puderam mesmo sabendo das dificuldades e limitações que temos na nossa universidade.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Histórico de Receitas, Despesas e Resultado da Seguridade Social-Vinculadas e Desvinculadas- R\$ bilhões	20
Tabela 2 -	Histórico da DRU.....	20
Tabela 3 -	Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015 Valores correntes, em R\$ milhões.....	22
Tabela 4 -	Receitas e Despesas da Seguridade Social – R\$ bilhões(2008-2016).....	23
Tabela 5 -	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da união e dos militares 2005, 2008, 2010 e de 2012 A 2015 Valores correntes, em R\$ bilhões.....	28
Tabela 6 -	Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015 valores correntes, em R\$ milhões.....	29

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Receitas, Despesas, DRU, Renuncia Tributaria, Desfinanciamento do OSS(2008 a 2016).....	24
Gráfico 2 - Receitas do orçamento da Seguridade Social, em % do PIB 2005, 2010 e de 2012 a 2015.....	26
Gráfico 3 - Despesas do orçamento da Seguridade Social, em % do PIB 2005, 2010 e de 2012 a 2015.....	27

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1 SEGURIDADE SOCIAL	12
2.1.1 Previdência Social.....	14
2.1.2 Assistência Social	14
2.1.3 Saúde.....	16
2.2 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	17
2.3 A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU)	19
3. METODOLOGIA.....	23
4. RESULTADO E DISCUSSÃO	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
ABSTRACT	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

O IMPACTO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Fernando César Ramos Pereira Segundo¹

RESUMO

A Constituição Federal pretendeu prever todos os gastos que o Governo Federal iria ter, mas como prever o futuro? As questões emergenciais? Os imprevistos? O Governo precisava ter flexibilidade para fazer realocação de recursos necessários em casos não previstos no orçamento, neste sentido a DRU vem se estendendo desde 1994, inicialmente criado como (Fundo Social de Emergência) FSE, criado para estabilizar a economia no início do Plano Real, considerada a peça fundamental da credibilidade fiscal embutida no plano, para dar sustentação ao combate à inflação. O objetivo foi discutir o uso deste mecanismo pelo estado como forma de “flexibilizar” o orçamento, apresentando o impacto da DRU nas contas da Seguridade Social colocando a mesma em uma situação grave e passiva de um colapso a longo prazo. A metodologia utilizada é uma revisão bibliográfica onde foi levantado dados a respeito do montante de recursos desvinculados no período de 2012 a 2016. Para dar respaldo teórico as nossas arguições recorreram a Behring (2015), Boschetti (2006), Correia (2017), Dias (2008), Ribeiro (2017) entre outros. A pesquisa considerou os dados das receitas e despesas da previdência e constatou que no ano de 2016 o valor adquirido com a DRU chegou a R\$ 91,7 bilhões, sendo em grande parte empregado no superávit primário para pagamento dos juros da dívida pública. Valor que deveria ter como destino a Seguridade Social, para custear a Previdência Social, Assistência Social e Saúde, refletindo assim em recursos que deixaram de ser investidos e tomaram outros fins.

Palavras chave: Desvinculação. Déficit. Seguridade Social.

1. INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios da economia brasileira para os próximos anos é a Previdência Social. Diversos fatores contribuem para aumentar este problema entre eles podemos citar: Mudanças demográficas, regras brandas de concessão de benefícios, pagamentos de super aposentadorias, etc. (RODRIGUES.2016)

O Governo Federal vem utilizando o discurso da existência do déficit do regime geral de Previdência Social (RGPS) para tentar a aprovação da reforma no congresso nacional. Segundo o presidente da câmara Rodrigo Maia esta reforma irá garantir a recuperação econômica do país. (WOLF, 2017, p. 03).

¹ Aluno de Graduação em Ciências Contábeis na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. E-mail: fernandocrps15@gmail.com

Pretende-se com o presente artigo apresentar um estudo sobre o histórico da desvinculação da receita da união, o sistema de custeio da seguridade social, os componentes da seguridade social, o impacto da DRU no orçamento da seguridade e uma comparação do orçamento da seguridade social com e sem a (DRU) e suas consequências a longo prazo.

O Brasil se depara marchando a cada dia para uma crise (déficit das contas da previdência) que parece sem solução. Abordar este contexto refleti a importância do tema por condizer com os direitos sociais e sua relevância, por envolver o futuro do proletariado. O Brasil é um dos países que mais consome com previdência social, vivemos num mundo utópico como se não fossemos uma economia emergente, onde garantimos aposentadoria para aqueles que não colaboram, auxílio reclusão, auxílio-acidente, auxílio-doença, pensão por morte, salário-família, salário-maternidade, são muitos benefícios oferecidos, uma carga exorbitante.

Nesse panorama, o mecanismo de desvinculação de receitas, criado para ser um instrumento de “salvação” da gestão orçamentária, e amplia as possibilidades de desempenho dos gestores e permite consentir diversas demandas, sem afetar o equilíbrio fiscal. A DRU consente à Administração Pública Federal não apenas constituir prioridades, como ainda aprovisionar e colocar recursos executáveis.

A desvinculação da receita da união foi criada em 1994. Segundo o governo com o intuito de flexibilizar a gestão do orçamento da união e preservar a estabilidade econômica. ” (DIAS, 2008). Ou seja, a desvinculação da maior autonomia ao governo para empregar recursos que seria teoricamente destinado a seguridade social.

Em 2011, no governo Dilma Rousseff o Congresso aprovou uma extensão da DRU, o poder Executivo poderia usar livremente os 20% do orçamento até 31 de dezembro de 2015, no momento o PIB brasileiro apresentou um descimento de 2,7%, passando a ser a sexta economia mundial, politicamente a oposição só aceitou votar a prorrogação da DRU após um acordo firmado com o governo.

Objetivamos com este trabalho analisar o impacto da (DRU) no orçamento da Seguridade Social do Brasil, para alcançar o escopo limitamos nossa pesquisa no período de 2012 a 2016, checando os orçamentos com e sem a desvinculação. Como objetivo específicos podemos elencar as principais obrigações da seguridade por área, ou seja, saúde, previdência e assistência social, seu embasamento na Constituição, assim como identificar as principais bases de financiamento da seguridade.

Em 2016 a EC nº 93/2016 prorrogou a DRU até 2023, dando permissão para que a União utilize livremente esse percentual, podendo assim ser remanejado da receita de todos os impostos e contribuições sociais federais. O restante da arrecadação é vinculado a despesas definidas no Orçamento; considerados como um ataque à seguridade social. Na economia brasileira, o ajuste fiscal prometido por Dilma acabou acelerado e aprofundado, Michel Temer iniciou uma série de mudanças econômicas e políticas, a Lava Jato ganhou forças com as delações, para Renan Calheiros a DRU seria um instrumento brilhante que garante a eficiência na execução orçamentaria, para Cassio Cunha Lima(PSDB), os fundos constitucionais estão preservados do corte de gastos com a aprovação da desvinculação de recursos, por outro lado, o parlamentar Lindbergh Farias(PT) defende os impactos negativos da DRU para as universidades e fundos de pesquisa social e de cultura. Podemos perceber em cada ciclo político a influência do momento nas tomadas de decisões, principalmente no que diz respeito a aprovações de emendas como esta da DRU.

Na pesquisa serão utilizados dados apresentados pelo Governo Federal e, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) com o intuito de explicar de forma clara o funcionamento da seguridade social e respondera seguinte questão: Qual o impacto da desvinculação das receitas da união (DRU) no orçamento da seguridade social?

Por ser um tema bastante atual e que tange a direitos fundamentais, assim como por se tratar a desvinculação como uma espécie de “manobra contábil” que supostamente tira recursos que deveria ser destinado a seguridade para outras áreas. É de se notar o grau de importância do assunto pois o tema é relevante e importante para todos os cidadãos afinal somos nós responsáveis pelo financiamento e o estado responsável pelo teórico retorno que tem a nos oferecer em forma de serviços.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social Brasileira destaca-se por ser uma das maiores conquistas da Constituição Federal de 1988. Porém sua operacionalização vem

sofrendo dificuldades para implantar o que diz a carta magna. Isto se deve em virtude da escassez de recursos para o financiamento das políticas que a compõe sendo agravada por mecanismo do governo que retira dinheiro que deveria ser destinado a seguridade através de artifícios como a DRU (TOBALDINI, 2011, p. 02)

O benefício da Previdência Social está garantido pelo art. 201 da Constituição Federal do Brasil na qual resguarda o trabalhador em caso de desemprego involuntário, da cobertura dos eventos de invalidez, morte, idade avançada, pensão por morte do segurado, e proteção a maternidade. (BRASIL, 1988)

A Constituição no caput do artigo 194 estabelece que “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”.

Neste sentido podemos observar que a seguridade social é bem mais ampla do que a Previdência Social além de apresentar alguns objetivos que dever ser seguido conforme está explicado no parágrafo único do artigo 194:

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 administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (CF, 1988, p. 117)

Portanto podemos observar que os objetivos da seguridade tentam de certa forma apresentar uma diversificação no seu custeio assim como uma equidade na forma do custeio ou seja quem ganha mais pagar mais e quem ganha menos pagar menos. A seguir apresentaremos o que diz a Constituição sobre cada item que compõe a Seguridade Social.

Com relação às despesas, o orçamento da seguridade social é dividido em 3 grandes grupos: Benefícios da Seguridade Social (RGPS, Servidores Inativos, BPC, Abono, Seguro-desemprego, Bolsa Família, etc.); Despesas de custeio e capital da Saúde, Assistência Social e Previdência; Salários dos servidores ativos dos órgãos dessas áreas.

2.1.1 Previdência Social

A Previdência Social é regida pelo artigo 201 da Constituição Federal onde ela é definida da seguinte forma:

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

I – a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (CF, 1988, p. 120-121)

Como podemos ver no texto constitucional a Previdência Social é de caráter contributivo e filiação obrigatória não participando dela os que não contribuem. Outro detalhe interessante e que será explanado a seguir é que o RGPS (Regime Geral de Previdência Social) inclui todos os trabalhadores da iniciativa privada.

Os servidores públicos são vinculados a RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), segundo o artigo 40 da CF. Sendo assim a previdência do setor público não deve fazer parte da seguridade social, mas por ser sempre deficitária o governo inclui estes dados para tentar mostrar que a seguridade é deficitária.

2.1.2 Assistência Social

Diferente da Previdência Social a assistência social como o próprio nome diz é a ação de governo em prol dos mais necessitados e que não tem condições de contribuir.

Como podemos ver no texto constitucional no seu artigo 203 o conceito sobre o que será amparado pela assistência é bem amplo assim como veremos a seguir.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios

de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (CF, 1988, p. 122)

A Assistência Social veio está presente expressamente na constituição apenas em 1988 pois as outras citavam como componentes da seguridade apenas a previdência e saúde. Sendo assim começou a se discutir no Brasil pela primeira vez uma lei que regulamentasse o que estava escrito na constituição com relação a assistência social. Logo, em 13 de julho de 1993 o então Ministro de Estado do Bem-Estar Social apresentou ao Presidente da República o projeto de lei n. 4100, que dispunha sobre a organização da assistência social. Mais tarde, esse projeto de lei transformou-se na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Segundo (WANDERLEY, 2014)

Como podemos observar a constituição no que diz respeito a assistência social “ampara” as pessoas que teoricamente não poderiam contribuir aplicando assim um dos objetivos da seguridade social que é o princípio da equidade no financiamento, ou seja, os que tem melhores condições contribuem com mais em detrimento dos que ganham menos contribuïrem com menos. Já a lei prevê detalhadamente os benefícios, serviços, programas e projeto na área de assistência social;

Quanto aos benefícios assistenciais, foi previsto o benefício de prestação continuada no valor de 1 salário mínimo pago à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, e cujo financiamento compete à União. Importante informar que a União transferiu ao INSS a execução e manutenção dos benefícios de prestação continuada, repassando-lhe diretamente a verba destinada ao financiamento desses benefícios. (WANDERLEY, 2014)

Não podemos esquecer que entre as ações da assistência social que também entra no cálculo da seguridade social estão os gastos com o programa bolsa família que durante o ano de 2015 como veremos mais à frente foi responsável por gastos que chegaram a 27 bilhões. Vale ressaltar que por ser apenas uma política de prestar assistência independente de contribuição a assistência sempre influenciará no cálculo de forma negativa mesmo todos sabendo que esta política é extremamente importante para inclusão social e distribuição de renda para a população brasileira. (ANFIPE, 2016).

2.1.3 Saúde

O direito à saúde está expresso na Constituição nos artigos 196 e 200 da Constituição Federal. Podemos observar que após a constituição a saúde passou a ser um direito de todos e um dever do estado sendo sustentado por um tripé de descentralização, integralidade e participação popular. Assim como mostra a integra dos artigos 196 a 198 da constituição.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade. (CF, 1988, p. 118-120)

A Constituição Federal previa para o início de 1989 o início das ações de saúde, mas devido a conflito de interesses e falta de vontade política isso só veio ocorrer em 1990 com a promulgação da lei 8.080/1990 conhecida como lei de organização da saúde que regula as atribuições e competência de cada governo na gestão da saúde. Sendo complementada pela lei 8.142/1990 que estabelece as formas de participação comunitária e as formas e condições de transferências de recursos entre as esferas de governo (PEREIRA, 2002, p. 41-42)

Ao longo dos anos foi observado que a saúde demandava mais recursos e que isso era fundamental para garantir o bem-estar da população foi aí que no ano 2000 com a promulgação da Emenda Constitucional (EC29) os governos federal, estadual e municipal passaram a ter percentuais mínimos para ser investidos na área de saúde aumentando assim os recursos para uma das áreas mais carente até então.

Para os Estados foi fixado, ao final de 2004, o limite mínimo de 12% do produto da arrecadação dos impostos sobre transmissão causa mortis e doação, operações relativas à circulação de mercadorias e sobre propriedade de veículos automotores (artigo 155 da Constituição Federal) e dos recursos provenientes de transferências da União de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios. Para os municípios, fixou-se, ao final de 2004, o percentual mínimo de

15% do produto da arrecadação dos impostos de propriedade predial e territorial urbana, transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis e impostos sobre serviços de qualquer natureza (artigo 156) e dos recursos provenientes das transferências da União e dos Estados de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (CAMPELI, CALVO, 2.007, p. 1614)

Como pode ser observado após esta emenda constitucional a saúde passou a deter mais recursos para o seu financiamento por outro lado o estado passou a comprometer maior parte de suas receitas ocasionando um maior engessamento da destinação dos gastos públicos.

Embora o aumento dos recursos totais tenha superado o disposto na legislação anterior, várias programações importantes não obtiveram a necessária majoração para atender às demandas. Um caso típico foram os gastos em Atenção Básica, que ficaram praticamente estagnados.

2.2 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição Federal procurou organizar e diversificar a sua base de financiamento inclusive facilitando a criação de novos tributos onde estes deverão ser instituído por: Lei complementar, não cumulativo e que não tenha fato gerador ou base de cálculos próprio dos discriminados nesta constituição. (CF, 1988, Art. 154-1).

Podemos observar no texto constitucional no seu artigo 195 as principais fontes de recursos para o financiamento da seguridade:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de Previdência Social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (CF, 1988, p 117-118)

Sendo assim é nítido que este modelo de financiamento que se baseia na pluralidade de fontes, com contribuições sobre lucro, faturamento, folha de pagamento e salários tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento pois além da pluralidade existe várias disposições constitucionais menos restritiva que a dos impostos. Há uma maior facilidade por exemplo para ampliação de alíquotas, que ainda podem ser diferenciadas em razão do tamanho da empresa ou seus ramos de atividade. (ANFIP, 2016, p. 45)

O governo pode agir no mercado alterando as alíquotas como ocorreu no ano de 2015 no auge da crise econômica onde o governo aumentou a tributação sobre o lucro de empresas do setor financeiro passando de 15 para 20%. Uma medida considerada justa haja vista que durante o período de crise econômica este setor se torna sem sombra de dúvida um dos setores mais lucrativos da economia brasileira. (ANFIP, 2016, p.45). Por outro lado, podemos observar que quando a economia estava em pleno auge o Governo para incentivar setores que empregavam grande quantidade de trabalhadores fez o contrário, reduziu as contribuições sociais com intuito de preservar o emprego e por consequência aumentar o consumo.

A tabela 1 traz um comparativo das oscilações das receitas e despesas no período de 2008 a 2016, podemos notar que a receita primária apresenta ao longo dos anos um crescimento que se mantém constante com o passar os anos, crescendo entre 6% e 16% no período até meados de 2015, e apresentou uma queda de 2% em 2016, refletindo a recessão e os problemas ocasionados pela crise política, o cenário teve impactos diretos na queda da arrecadação, no aumento da previsão de déficit, na crise nas contas dos estados, no aumento dos juros para financiamento, na queda na confiança dos investidores, entre outros. A arrecadação de impostos e contribuições federais foi fortemente impactada pelo, entre janeiro e outubro, chegou a R\$ 1,059 trilhão, com queda de 3,47% em relação a 2015.

A seguridade também auferir recursos de distintas contribuições, impostos e taxas, previstos em legislação específica, a Constituição cita um leque de conexões de receitas, citamos: Cide-Combustível, PIS/ PASEP, Salário Educação, IPI e Imposto de Renda, e a distribuição de rendimento com os demais estados.

Ao longo do trabalho quando for apresentado os motivos das contradições de argumentos entre o governo e a ANFIP a respeito do provável déficit da seguridade social iremos ver além desta atitude do governo de diminuir tributos para certos setores a questão da desoneração da folha de pagamento que se por um lado ajuda o emprego

de mão de obra por outro lado prejudica e muito as contas do orçamento da seguridade. Além disso veremos também o impacto da DRU no orçamento da seguridade social.

2.3 A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

O momento político-econômico brasileiro após as eleições de 1990 apresentava um déficit em queda, que tingiu superávit nos anos de 1991 e 1992, ao se avizinhar-se as eleições de 1994, o déficit aumenta, tanto as receitas quanto as despesas tiveram um crescimento, na eleição de 1994, os candidatos mais cotados para vencer, Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) e Luís Inácio Lula da Silva (PT-SP), o resultado desta eleição foi influenciado pelo Plano Real, um plano econômico elaborado no governo Itamar Franco . O plano permitiu a acabar com a hiperinflação, estabilizando os preços, aumentando o poder de aquisição e admitindo o planejamento das ações governamentais sobre a economia e a sociedade, com a referência estável da moeda, neste contexto, a DRU é criada por iniciativa do economista Raul Velloso(1994), “como um mecanismo necessário para conter a rápida deteriorização do dinheiro diante da hiperinflação antes das medidas do Plano Real, sem essa agilidade, as verbas perdiam valor real e os investimentos e pagamentos de despesas ficavam comprometidos.

Criada inicialmente em 1994 pela Emenda Constitucional de revisão ECR nº 1 com a denominação inicial de Fundo Social de Emergência (FSE) a ideia inicial era permitir que o governo utilizasse de forma provisória 30% (trinta por cento) dos tributos federais para os diversos fins. Inclusive o governo foi autorizado a desvincular até mesmo 20% da contribuição previdenciária incidentes sobre a folha de pagamento. (WOLF, 2017, p.12).

Sendo assim fica nítido que o governo buscava uma maior flexibilidade no seu orçamento. Vale ressaltar que este mecanismo surgiu em 1994 e a ideia inicialmente era que o mesmo seria provisório até a estabilização econômica ser alcançada. O problema é que como veremos na tabela a seguir a DRU é usada até hoje mesmo que com algumas alterações.

Tabela 1 - Histórico de Receitas, Despesas e Resultado da Seguridade Social-Vinculadas e Desvinculadas- R\$ bilhões.

Ano	Receitas Vinculadas [A]	Receitas Desvinculadas [B]	Receitas Totais [C] = [A]+[B]	Percentual de Desvinculação 1 [D] = [B]/[C]	Despesas Totais [E]	Resultado [F] = [C]-[E]
2007	305.568.712	38.606.995	344.175.707	11,2%	-337.763.217	-32.194.505
2008	329.982.037	39.580.914	369.562.951	10,7%	-372.091.593	-42.109.556
2009	349.835.777	39.172.810	389.008.587	10,1%	-428.543.056	-78.707.279
2010	407.863.494	46.302.452	454.165.946	10,2%	-477.107.737	-69.244.243
2011	470.204.664	50.460.237	520.664.901	9,7%	-533.924.272	-63.719.608
2012	524.890.286	54.809.379	579.699.665	9,5%	-600.950.524	-76.060.238
2013	586.549.446	60.128.079	646.677.525	9,3%	-669.206.997	-82.657.551
2014	622.970.471	59.879.918	682.850.389	8,8%	-740.699.950	-117.729.479
2015	645.999.845	60.620.377	706.620.222	8,6%	-796.579.991	-150.580.146
2016	635.291.060	91.964.061	727.255.121	12,6%	-874.703.127	-239.412.067

Fonte: <https://www.inss.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/despesas/>

Historicamente as receitas que compõem o orçamento da Seguridade Social oscilou bastante refletindo a situação financeira do país, e os impactos dos eventos políticos do momento, se não houvesse aplicação da DRU no período de 2007 a 2016, notamos que a partir de 2013, a DRU deduziu a cada ano mais de R\$ 60 bilhões da conta da Seguridade Social algo que influenciou diretamente no déficit da Seguridade Social, constatamos com isso que o empenho real na desvinculação jamais foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, contudo “financiar”, “complementar” as despesas não previstas ou até mesmo juros da dívida pública.

Embora a previdência no Brasil favoreça uma grande parcela que não contribui, uma parcela também direcionada as políticas de assistência social, a desvinculação veio para afetar de forma negativa o orçamento da seguridade social.

Tabela 2 - Histórico da DRU

DENOMINAÇÃO	NORMA	VIGENCIA
Fundo social de emergência (FSE)	ECR nº. 01/1994	1994 e 1995
Fundo de estabilização fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 E 1997/1
FEF- Prorrogação	EC nº 17/1997	1997/2 a 1999
DRU	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU 1ª Prorrogação	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU 2ª Prorrogação	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU 3ª Prorrogação	EC nº 68/2011	2011 a 2015
DRU 4ª P RORROGAÇÃO *	EC nº 93/2016	2016 a 2023

Fonte: Elaboração própria.

Segundo (ANFIP,2016, p..36) A DRU permite ao Governo Federal desvincular até 20% das receitas das contribuições sociais. Ressalta-se que a partir do ano 2000 por decisão da comissão mista do orçamento, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias.

O que chama mais atenção no estudo da DRU é a emenda constitucional (EC) Nº 93/2016 pois ela traz algumas alterações que podem comprometer de forma desastrosa as contas da Seguridade Social.

A DRU, como ressaltado por Boschetti e Salvador (2010),

Cumpr historicamente um papel de uma perversa “alquimia” de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, os utiliza para pagar juros da dívida. Os superávits primários, no período de 2000 a 2007, foram obtidos basicamente por meio da incidência da DRU nas receitas exclusivas da seguridade social, que representaram 62,45% do superávit primário do governo federal (Salvador, 2010).

Segundo o texto da emenda a desvinculação sobe de 20 para 30% das receitas da União até o ano de 2023 além de permitir a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressaltando que o remanejamento não pode atingir recursos destinados a saúde e educação.

Para se ter uma ideia do impacto desta medida nas contas da seguridade social o site do senado federal disponibilizou matéria onde estima os valores a serem desvinculados só em 2016 como veremos a seguir:

A PEC permite ao governo realocar livremente 30% das receitas obtidas com taxas, contribuições sociais e de intervenção sobre o domínio econômico (Cide), que hoje são destinadas, por determinação constitucional ou legal, a órgãos, fundos e despesas específicos. A expectativa é que a medida libere R\$ 117,7 bilhões para uso do Executivo apenas em 2016, sendo R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões da Cide e R\$ 2,2 bilhões de taxas. (Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado->

aprova-proposta- que-prorroga-a-dru-ate-2023 acessado em :15 de maio de 2018.

É de se notar que causa preocupação o que pode vir a acontecer com as contas da seguridade social em um futuro próximo pois se por um lado o governo tenta implantar medidas de austeridade como a reforma da previdência por outro lado ele autoriza o governo através de lei a aumentar a desvinculação em 50% do que já era permitido ampliando ainda mais a desvinculação de recursos.

Para se ter uma ideia da quantidade de recursos que deixaram de ser destinado a seguridade no período objeto deste estudo apresentaremos a seguir uma tabela que mostra os valores arrecadados e desvinculados no período de 2012 a 2015.

Tabela 3 - Parcelas das receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU 2005, 2008, 2010 e de 2012 a 2015 Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Cofins	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183	40.185
CSLL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639	11.933
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.355	10.614
Outras contribuições (1)	4.914	611	630	753	811	955	1.085
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	39.296	45.860	58.075	63.415	63.132	63.817

Fonte: Siga Brasil. Notas: A DRU é calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, como apresentadas na Tabela 2, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela 04 apresenta de forma clara as contribuições sociais que compõem a desvinculação no período. Nota-se que durante o período 2012/2015 mesmo com toda crise que o país viveu e arrecadação se mantendo constante.

A mais recente mudança na DRU ocorreu por meio da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras.

3. METODOLOGIA

A metodologia aplicada no estudo está baseada em uma revisão de literatura, que investiga o impacto da desvinculação das receitas da União (DRU), tratasse também de uma pesquisa exploratória, que objetiva analisar e conceituar as receitas e despesas da Seguridade Social.

Para atingir o objetivo será utilizada a pesquisa de caráter exploratório, que segundo Clemente (2007), é realizada sobre uma situação problema ou questão de pesquisa que geralmente são assuntos com escassos estudos realizados anteriormente a seu respeito.

Para alcançar o objetivo da pesquisa será utilizada a pesquisa bibliográfica, diante disto trazemos Bauren (2006) para esclarecer que a pesquisa bibliográfica ao mesmo tempo, poderá avaliar as possibilidades de realização de um trabalho, a utilidade dos resultados que serão atingidos para a área de conhecimento que pretende pesquisar.

Desta forma direcionara o estudo dentro do tema proposto e ampliará a visão sobre o objeto de estudo, pesquisas desse tipo está baseada no exame de material já divulgado, para compor a fundamentação teórica foi feita uma avaliação de livros, periódicos, textos e, até mesmo, de material disponibilizado na internet que constam informações e dados relacionados ao tema.

O artigo seguiu as normas do estudo exploratório, por meio de uma análise bibliográfica que, segundo Gil (2008, p. 50), “é desenvolvida a partir de material constituído de livros e artigos científicos”.

Sendo assim, seguindo a proposta de Gil (2008), o presente trabalho será dividido em duas etapas.

Inicialmente através de pesquisa bibliográfica em artigos, monografias, teses e outros estudos relacionados ao tema servirão como base para elaboração do presente artigo, apresentado os conceitos e composição da seguridade do seu financiamento e da DRU.

No segunda parte será analisada os dados colhidos junto ao trabalho na ANFIP/FUNDAÇÃO ANFIP para analisar o impacto da DRU no orçamento da seguridade social e os componentes das contas da seguridade que causam distorção entre as versões apresentadas para as contas segundo a ANFIP e segundo o governo.

Segundo Marconi e Lakatos (1992), a pesquisa bibliográfica é o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. A sua finalidade é fazer com que o pesquisador entre em contato direto com todo o material escrito sobre um determinado assunto, auxiliando o cientista na análise de suas pesquisas ou na manipulação de suas informações. Ela pode ser considerada como o primeiro passo de toda a pesquisa científica.

Para seleção das fontes, foram consideradas como critérios de inclusão as bibliografias que abordassem a temática da DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, e foram excluídas aquelas não atenderam ao tema proposto.

A coleta de dados partiu de uma leitura exploratória do material selecionado, leitura rápida, seguida de uma leitura mais aprofundada, seletiva do material que realmente abordasse o tema delimitado, e por fim, o registro das informações extraídas do material selecionado.

Para dar respaldo ao trabalho científico, nosso arcabouço foi fundamentado em teóricos como Silva (2015, Salvador (2017), Wolf (2017), Tobaldini (2011), a legislação pertinente e outros.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

A amarração de receitas é vastamente empregada em todo o mundo, apesar de ser aplicada de diferentes formas. A vinculação de receitas, ainda que não explicitamente, foi muito proeminente ao constituir seguranças constitucionais para a aproveitamento de recursos em áreas de gastos determinadas como prioritárias, além de concretizar o método de descentralização de receitas no novo regime federativo ao fixar maiores repasses da União a estados e municípios no orçamento público (Motta, 2008).

A conclusão do FEF, previsto para dezembro de 1999, e ainda não tendo sido efetivadas as reformas necessárias à flexibilização do grau de vinculações existentes, o Poder Executivo se viu obrigado a prorrogar este mecanismo de desvinculação orçamentária.

Tabela 4 Receitas e Despesas da Seguridade Social – R\$ bilhões(2008-2016)

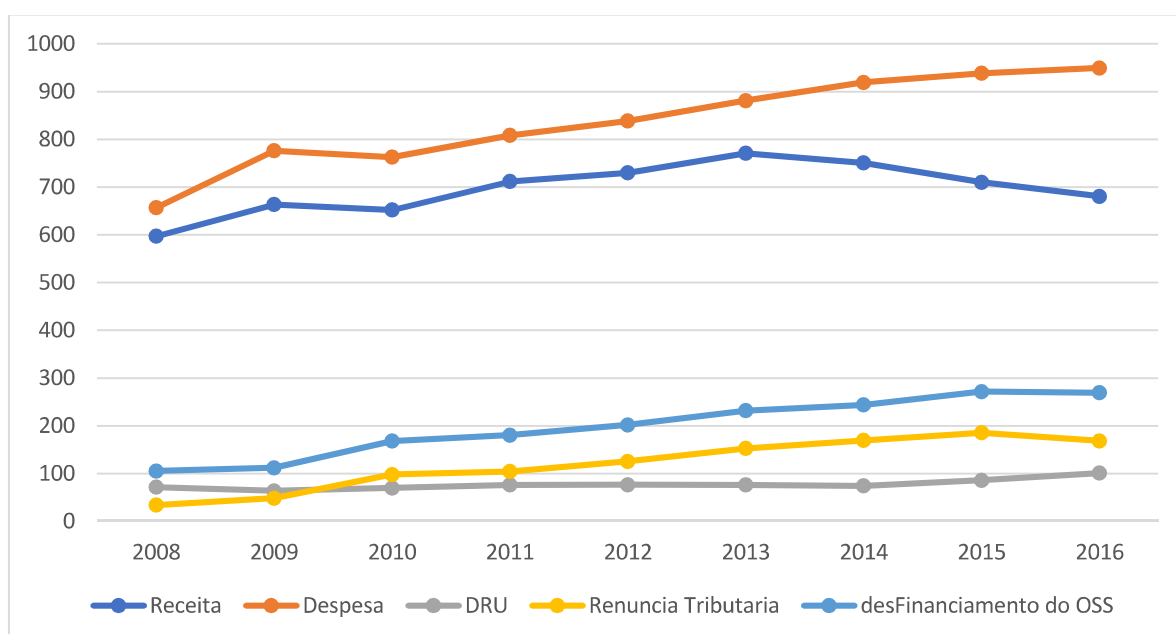
Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Receitas Primárias	331.121,5	350.261,0	408.930,0	473.325,2	522.407,3	576.540,7	607.860,4	627.197,6	613.179,3
1.1. Contribuições sociais	326.912,0	346.041,7	403.898,3	465.240,1	516.264,3	569.701,8	600.445,1	618.025,6	604.066,5
RGPS	163.355,3	182.008,4	211.968,4	245.978,1	275.764,7	307.147,0	337.503,1	350.272,0	358.137,3
CSLL	34.001,8	34.873,5	36.603,0	46.065,4	46.021,6	50.214,7	50.611,4	47.792,1	47.199,8
COFINS	96.075,0	93.407,3	112.018,4	127.700,6	145.233,8	159.536,3	156.736,6	160.758,2	141.988,4
PIS/PASEP	14.798,5	14.894,6	19.815,6	19.960,4	23.355,9	25.139,6	24.997,7	25.560,3	22.512,8
CPMF	634,1	57,8	-15,0	13,9	-116,9	-156,8	3,2	4,9	1,3
CPSS	16.068,5	18.513,4	20.827,0	22.616,0	22.985,3	24.578,0	26.933,9	29.499,3	30.696,8
Custeio das Pensões Militares	1.210,3	1.345,0	1.495,2	1.620,4	1.601,0	1.736,6	1.874,6	2.119,8	2.050,7
Concursos de Prognósticos	768,6	941,6	1.185,9	1.285,4	1.418,9	1.506,5	1.784,5	2.019,0	1.479,4
1.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	3.169,4	3.117,7	3.867,4	4.883,8	4.992,6	586,4	604,7	1.798,6	153,2
Saúde	2.221,4	2.488,2	2.692,9	754,7	3.347,5	150,8	141,8	138,8	114,9
Previdência	505,6	236,6	140,9	50,2	395,1	399,3	399,2	540,7	0,0
Assistência	283,7	255,2	3,1	107.235,4	21,4	36,3	63,7	1.119,0	38,3
Outras Seguridade	158,7	137,8	1.030,5	-103.156,4	1.228,6	0,0	0,0	0,0	0,0
1.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	1.040,1	1.101,6	1.164,3	3.201,3	1.150,4	6.252,6	6.810,6	7.373,4	8.959,6
II. Despesas Primárias	371.645,5	428.467,5	475.428,6	531.428,6	598.504,5	666.609,0	737.939,9	793.705,0	871.842,5

II.1. Principais benefícios da seguridade social	307.175,8	350.538,0	393.713,3	437.879,8	492.477,8	552.604,4	614.444,6	661.981,6	732.889,1
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	201.423,7	226.312,5	254.820,8	282.468,1	318.830,3	358.579,4	402.087,2	440.084,5	510.089,0
Pagamento a servidores inativos da União, Ex-Territórios e FICDF	58.894,0	66.533,7	73.701,8	79.132,5	82.488,1	89.144,0	95.922,3	104.123,1	90.601,8
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	15.642,2	18.712,2	22.529,3	25.461,8	30.679,2	34.322,8	38.446,7	42.677,8	49.002,8
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	20.693,8	27.135,4	29.204,3	34.173,4	39.950,3	46.560,8	51.832,6	48.180,2	55.703,9
Bolsa-Família	10.522,1	11.844,3	13.457,0	16.644,0	20.530,0	23.997,5	26.155,9	26.915,9	27.491,6
II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	8.623,0	11.861,8	12.182,4	13.514,6	14.227,6	15.221,8	16.394,9	18.104,8	19.248,6
Previdência Social	2.743,4	3.465,1	3.426,5	3.753,3	3.858,6	4.183,8	4.417,9	4.523,2	4.537,4
Saúde	5.534,3	6.561,6	6.292,8	6.936,9	7.177,8	7.584,4	7.990,9	8.187,4	8.322,5
Demais	345,3	1.835,2	2.463,1	2.824,5	3.191,2	3.453,6	3.986,2	5.394,3	6.388,7
II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	55.846,7	66.067,7	69.532,9	80.034,2	91.799,1	98.782,8	107.100,3	113.618,6	119.704,8
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	497,4	908,1	459,3	371,1	436,7	424,4	770,5	1.063,9	1.185,7
Benefícios a servidores públicos	1.730,3	1.919,6	2.608,6	2.877,1	3.070,8	5.490,1	5.922,2	6.381,4	7.156,1
Ministério da Saúde	44.048,8	51.075,5	53.674,8	63.276,7	70.765,5	75.626,8	83.934,7	91.727,4	97.604,4
Demais	9.570,2	12.164,5	12.790,2	13.509,3	17.526,1	17.241,5	16.472,9	14.446,0	13.758,6
III. Resultado (I - II)	-40.524,0	-78.206,5	-66.498,6	-58.103,4	-76.097,2	-90.068,3	-130.079,5	-166.507,4	-258.663,3

Fonte: <https://www.inss.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/despesas/>

Analisando a Tabela 01, a principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que chegaram a responder por cerca de 98% da desvinculação no período de 2008/2016, notamos também um crescimento significativo em 2010 chegando a 17%. Diante disto Barbosa Filho e Pessoa (2014, p. 24) argumentam que o ano de 2009 marca forte inflexão na política econômica do governo Lula, já que, após o período Palocci como ministro da Fazenda, “de forte continuidade com a política econômica do governo anterior”, o ministro Guido Mantega “enxergou na saída da crise de setembro de 2008 a oportunidade de implantar um novo regime de política econômica”. A seguir tivemos um período de queda de 15%, 11% e 10% consecutivamente, mas nos anos de 2014 a 2016 a queda foi mais significativa reflexo do pior triênio da história, a crise do período foi decorrente do descontrole fiscal, que levou ao aumento da taxa de juros, escalada da dívida, inflação elevada e desemprego, o PIB caiu 9,1%, no mesmo período, a população cresceu 0,9% ao ano a população ficou mais pobre, ocorre a desaceleração da atividade econômica, com estagnação em 2014 e recessão em 2015, além do aumento do endividamento e piora das contas públicas.

Gráfico 1 - Receitas, Despesas, DRU, Renúncia Tributária, Desfinanciamento do OSS(2008 a 2016)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos e da Receita Federal do Brasil (RFB) — relatórios dos demonstrativos de gastos tributários. Elaboração própria.

A partir do Gráfico 1 inferimos a evolução das receitas e despesas da seguridade no período de 2008 a 2016, após 2008, os efeitos da DRU sobre as políticas da

seguridade social permaneceram cruéis, ao permitir a “livre” gestão do administração dos recursos pelos Ministérios da Fazenda e de Planejamento, recursos deveriam ser destinados tão-somente para as políticas da seguridade social, terminam sendo um instrumento de gestão fiscal para a inexecução de recursos orçamentários, com o intuito de garantir provisoriamente superávit primário durante o ano, limitando os gastos das áreas sociais imprescindível(Salvador, 2012).

Diante disto citamos Ribeiro (2015);

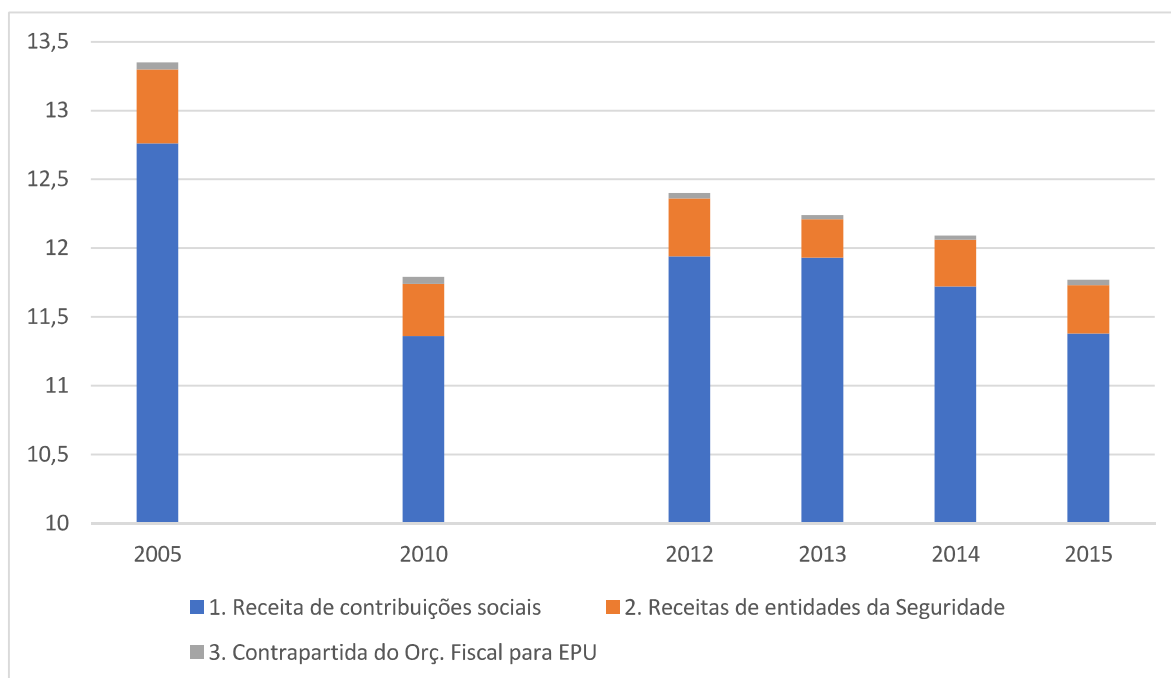
[..]os orçamentos raramente são revisados como um todo, ou seja, considerando de uma só vez o valor de todos os programas existentes em relação a todas alternativas possíveis. Em vez disso, o orçamento do ano presente é baseado no orçamento do ano passado, dando especial atenção somente a uma estreita faixa de aumentos ou diminuições. [..]. Quando há um aumento importante de recursos para uma determinada área, como ocorre quando há um aumento de vinculações, há uma anormalidade que rompe com essa lógica, o que pode gerar a alocação desses recursos excedentes de forma não planejada e sem resultados efetivos. (RIBEIRO, 2015, p. 40)

Outra ferramenta de política fiscal que vem acentuando a remoção de recursos para o financiamento da seguridade social são as renúncias tributárias sobre as contribuições sociais. Ante o agravamento do colapso do capital, o governo intensificou, a partir de 2010, as permissões de renúncias fiscais para admitir a recomposição das taxas de lucros de diversos setores econômicos.

Os recursos que voltam da dotação destinada a Seguridade Social acabam sendo colocados em benefícios, em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e sócio assistenciais. Na Tabela 1 é possível também figurar aos resultados nas receitas da seguridade social que incidem das medidas adotadas pelo governo brasileiro por meio das renúncias tributárias para auxiliar o capital, que compõem um desmonte do financiamento da seguridade social.

Sobressair, as políticas de desonerações tributárias das contribuições sociais e a desoneração da folha de pagamento, que afetam o financiamento do orçamento da seguridade social (Salvador, 2015).

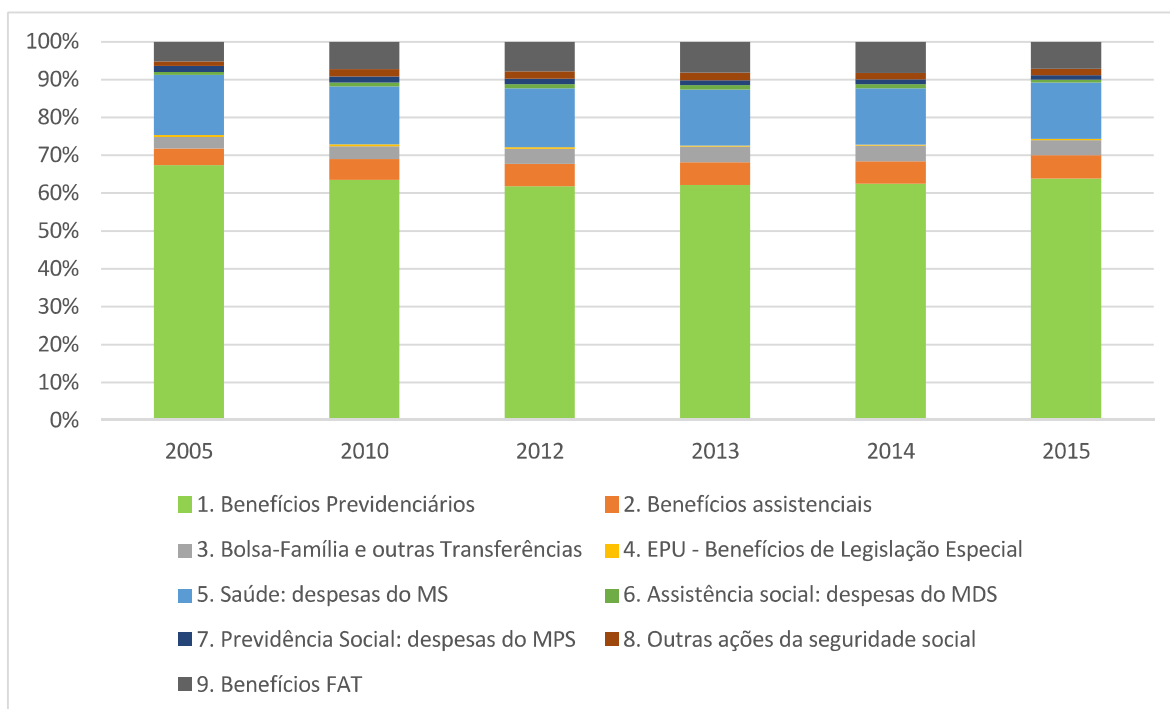
Gráfico 2 - Receitas do orçamento da Seguridade Social, em % do PIB 2005, 2010 e de 2012 a 2015



Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. PIB: IBGE - SCT. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O Gráfico 2 apresenta a composição das receitas do orçamento da Seguridade Social em diversos exercícios, no gráfico percebemos que as contribuições sociais representam grande parte das receitas que compõem a seguridade, estas são formadas pelas contribuições das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; dos empregadores domésticos; dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Gráfico 3 - Despesas do orçamento da Seguridade Social, em % do PIB 2005, 2010 e de 2012 a 2015



Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. PIB: IBGE - SCT. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O orçamento do INSS é considerado de modo independente pelo governo, economistas que buscam uma reforma da previdência, defendem que consideram apenas o que é arrecadado em folhas de pagamento e o que é gasto com as aposentadorias e demais benefícios do INSS, a base a Lei de Responsabilidade Fiscal. Realmente, pensando sobre esta ótica a conta não fecha, a Seguridade sempre será deficitária, em 2015 a Previdência teve um déficit de R\$ 85 bilhões e de R\$ 149 bilhões em 2016. O Gráfico 3 mostra que no período os gastos com os Benefícios Previdenciários ficaram entre 60% e 70% do PIB, seguido dos gastos com Saúde, os benefícios como o Bolsa Família, o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e os gastos com saúde, os gastos que incluem parte do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essa conta é amparada no artigo 194 da Constituição, onde consta que “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”. Os defensores dessa tese são, portanto, os da chamada visão constitucionalista.

Tabela 5 - Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da união e dos militares 2005, 2008, 2010 e de 2012 A 2015 Valores correntes, em R\$ bilhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	5.000	6.485	7.123	7.624	8.223	8.901
Contribuição RPPS - inativos e pensionistas	990	1.628	2.088	2.370	2.548	2.694	3.028
Contribuição patronal RPPS	6.398	10.000	12.971	14.245	15.248	16.446	17.802
Soma RPPS	10.587	16.627	21.545	23.738	25.419	27.363	29.731
Contribuição para Pensões militares	1.061	1.513	1.869	2.001	2.171	2.343	2.650
Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares	11.648	18.140	23.414	25.739	27.590	29.706	32.380
	33.883,00	52.908,00	68.372,00	75.216,00	80.600,00	86.775,00	94.492,00

Fonte: Siga Brasil. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela 5 exhibe o conjunto de gastos que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social, a principal dessas despesas são as dos regimes de previdência de servidores e de militares, estão também na conta da Seguridade Social as despesas com inativos e pensionistas, a maior parcela dessas contribuições é o conjunto das Contribuições Sociais, que somaram R\$ 94,4 bilhões, praticamente o mesmo valor arrecada do em 2015.

Nos últimos anos, o aumento nas contribuições previdenciárias mostrou um crescimento constante entre 8% e 9%.

As despesas com as aposentadorias de servidores da União repercuti nas despesas da Seguridade, o déficit do chamado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, incluindo os militares, foi de R\$ 77,1 bilhões em 2016 e de R\$ 72,5 bilhões em 2015. Proporcionalmente ao número de beneficiários, o déficit do regime próprio de Previdência (servidores da União), incluindo os militares, é 14 vezes superior ao do INSS. O RPPS favorece cerca de 1 milhão de servidores, com déficit em 2016 de R\$ 77,1 bilhões, enquanto o INSS atende cerca de 29 milhões de aposentados e pensionistas, com déficit de R\$ 149 bilhões em 2015.

Esses números, que retratam a expansão do emprego formal e da renda do trabalho, ajudam a explicar o crescimento das contribuições previdenciárias. Entre as contribuições dos segurados, é importante ressaltar o aumento das parcelas

relativas aos contribuintes individuais e facultativos, conforme demonstrado na tabela 5.

Tabela 6 - Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição, 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015 valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Contribuição dos segurados	22.738	35.185	46.190	59.587	63.151	69.230	69.367
contribuinte assalariado	20.005	31.910	42.304	53.158	55.536	60.698	60.232
contribuinte individual	2.177	2.629	3.153	5.216	6.198	6.977	7.487
contribuinte facultativo	550	640	727	1.206	1.409	1.548	1.640
segurado especial	6	6	7	7	8	7	8
Contribuição patronal	63.586	98.080	134.828	170.989	188.827	204.329	215.232
empresas - assalariados	43.069	62.906	81.996	103.192	103.974	106.664	110.056
empresas - Simples	4.981	10.467	17.653	22.691	26.066	29.517	32.010
empresas - sobre faturamento				3.108	11.197	18.530	18.194
entidades e órgãos públicos	8.350	13.837	18.093	22.407	27.298	28.073	31.391
entidades filantrópicas	1.147	1.577	1.944	2.409	2.657	3.054	3.259
espetáculos desportivos	32	43	55	123	117	119	145
empregadores domésticos	1.200	1.832	2.263	2.550	2.776	2.986	2.360
SAT	4.807	7.417	12.824	14.508	14.741	15.387	17.817
Contribuição - outras	25.290	27.632	31.183	45.303	54.786	71.344	65.013
compensação pela desoneração				1.790	9.020	18.052	25.407
comp. p/ desoneração não repassada				5.281	10.017	13.474	2.281
empresas - subrogação	7.547	12.996	16.752	22.705	24.823	23.374	21.921
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.522	1.737	2.425	2.485	2.514	2.519
depósitos judiciais	2.046	1.417	1.659	1.698	1.390	1.094	919
Produção rural	1.699	2.480	2.558	3.067	3.250	3.540	3.814
Outras (1)	12.955	9.217	8.478	8.338	3.801	9.295	8.153
Soma	111.614	160.897	212.202	275.878	306.763	344.903	349.613
% PIB	5,1	5,2	5,5	5,7	5,8	6,1	5,9

Fonte: SIGA Brasil. Nota: (*) inclui dívida ativa, parcelamentos, juros, multas e outras contribuições
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No período entre 2012 e 2014, o país atravessava uma crise de sustentabilidade da dívida pública doméstica, o aumento da população ocupada chegou a 2,9% que superou o da população economicamente ativa, chegou a 2,3%, representando uma queda no desemprego de 5,0%, a contribuição previdenciária cresceu 8,0%, os rendimentos cresceram, em termos reais, 7,3% e a dos empregados, 6,3%, no período a economia brasileira foi bastante positiva, o desempenho das receitas previdenciárias foi excelente. A taxa de crescimento dos

gastos do governo vinha diminuindo desde 2013, chegando a ser negativa nos anos de 2015 e 2016, o aprofundamento da recessão foi fruto da tentativa de ajuste fiscal realizada pelo ex-ministro da Fazenda Joaquim Levy, em 2016 o déficit fiscal estrutural foi próximo de 2% do PIB. O governo Temer sugeriu uma reforma da previdência.

Os dados da pesquisa demonstrem que as desvinculações das receitas afetam diretamente a Seguridade Social, refletindo assim no déficit ou superávit do orçamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

E um fato notório que as obrigações do Governo para com população são ativas, flutuam em determinados períodos, motivo pela qual a administração financeira e orçamentária do governo federal fica, incontestavelmente, mais empenhada em distribuir os recursos provenientes para assegurar o bem-estar da população, dentro desta ótica a questão do financiamento da Seguridade Social e impacto da desvinculação das receitas da União - DRU.

A União prevalece-se deste mecanismo como estratégia para encolher a os recursos públicos e poder direcionar de receitas constitucionais. A Desvinculação de Receitas da União é, pois, mais um mecanismo de ajuste fiscal utilizado como “salvaguarda” para as possíveis falhas e manobras de intervenção na economia.

As vinculações das receitas limitam dos gastos, agravando o subfinanciamento, de ações que são deveres do Estado, como estabelecido na Constituição Federal, a precarização dos serviços oferecidos a população, seja na área da saúde, educação, assistência social, fere o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, determinado no art. 195, I., negar o atendimento público em um serviço imperativo, mas como oferecer estes serviços numa economia em crise, como driblar os intemperes da economia, através da desvinculação de redes, forma encontrada para socorrer o governo nos momentos críticos, o problema está em como esta desvinculação está refletindo na Seguridade Social.

A Seguridade Social tem uma função imprescindível nas conquistas sociais, financia programas sociais, distribuição de benefícios, assistenciais e trabalhistas, na educação, são as renúncias, principalmente das contribuições sociais, que

apoiam programas como o ProUni, Pronatec etc. Com base nesse contexto, é preciso estimular atos em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento.

A discussão atual sobre a reforma da Seguridade Social, o déficit, superávit, nos direciona a analisar um mecanismo criado para auxiliar o Governo frente as novas demandas ou as emergências nacionais por eventuais acontecimentos, um mecanismo criado em 1994, na implementação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) e tem sido prorrogada desde então, com o objetivo de dar ao governo federal mais mobilidade nos gastos com os impostos arrecadados

O presente estudo analisou o orçamento da seguridade social, a composição das receitas e despesas, muito embora os dados da pesquisa demonstrem que as desvinculações das receitas afetam diretamente a Seguridade Social, e representa uma parcela pequena do orçamento, este valor impacta a seguridade social pois repercute assim no déficit ou superávit o orçamento.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) permite que o Governo Federal utilize livremente receitas obtidas com impostos e que deveriam ser utilizadas em áreas como educação, saúde e previdência social.

No ano de 2016 o valor adquirido com a DRU, segundo o Tesouro Nacional, foi de R\$ 91,7 bilhões, sendo em grande parte empregado no superávit primário para pagamento dos juros da dívida pública. Valor que deveria ter como destino a Seguridade Social, para custear a Previdência Social, Assistência Social e Saúde.

A EC nº 93/2016 adiou o fim da DRU, modificou o foco das desvinculações se estendeu para Estados, DF e Municípios com abrangência diferente. “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. ”

Observamos durante o presente trabalho que a desvinculação das receitas da união (DRU) é um artifício contábil usado pelo governo para remanejar recursos que seriam destinados a seguridade social para outros fins. Durante o período analisado foram retirados da seguridade através da DRU cerca de 341 bilhões de reais, o que de certa forma explica que o déficit da seguridade seria amenizado se os tributos que foram criados para financiar a seguridade tivessem suas alocações respeitadas

como manda a lei e não sofresse manobras como a DRU que inicialmente era provisória e tornou-se praticamente necessária para sanar as contas do governo.

Esta é apenas uma das diversas manobras contábeis que o governo usa para justificar um suposto déficit na seguridade social. Sendo assim podemos analisar em trabalhos futuros as contas da seguridade social e verificar se realmente há um déficit na seguridade ou se tudo não passa de manobras contábeis.

Este trabalho não traz todas as respostas sobre a realidade da previdência, mas demonstra alguns aspectos suficientes para a compreensão da problemática objetivada na pesquisa, esperamos que este trabalho sirva de subsídios para futuras pesquisas.

THE IMPACT OF UNTYING UNION(DRU) REVENUES ON THE SOCIAL SECURITY BUDGET

ABSTRACT

The Federal Constitution intended to forecast all the expenses that the Federal Government would have, but how to predict the future? Emergency issues? The unforeseen? The Government needed to have the flexibility to reallocate the necessary resources in cases not foreseen in the budget, in this sense the DRU has been extended since 1994, initially created as an ESF (Social Emergency Fund) created to stabilize the economy at the beginning of the Real Plan, considered the fundamental piece of the fiscal credibility embedded in the plan, to support the fight against inflation. The objective is to discuss the use of this mechanism by the state as a way to "flexibilize" the budget, presenting the impact of DRU on Social Security accounts putting it in a serious and passive situation of a long term collapse. The methodology used is a bibliographical review where data were collected on the amount of resources unrelated in the period from 2012 to 2016. To give theoretical support to our arguments, they appealed to Behring (2015), Boschetti (2006), Correia (2017), Dias (2008), Ribeiro (2017) and others. The survey considered the income and expenses data of the pension plan and found that in the year 2016 the value acquired with the DRU reached R \$ 91.7 billion, being largely used in the primary surplus to pay interest on public debt. Value that should be destined to Social Security, to finance Social Security, Social Assistance and Health, thus reflecting resources that are no longer invested and have other purposes.

Keywords: Unlinking. Deficit. Social Security.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília, 2009. Disponível em <
https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-

Social- 2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf >. Acesso em 28 mai. De 2018.

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2015** / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário – Brasília: ANFIP, 2016 150 p.

BARBOSA, F. e Pessoa, S. “**Desaceleração veio da nova matriz, não do contrato social**”. In.: BONELLI, Regis; VELOSO, Fernando (orgs.), Ensaio IBRE de Economia Brasileira II, Editora Elsevier. 2015.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação e perdas de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine. **Política social: notas sobre o presente e o futuro**. In: Boschetti, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004. p. 161-180.

BEHRING, Elaine. **Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, Evilasio et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-180.

BOSCHETTI, Ivanete Salette. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 15, n. 1-2003, p. 57-96, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete Salette; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete Salette; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio. **Assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?** In: SILVA, Marluce (Org.). **Gerontologia: saúde, assistência e previdência**. Cuiabá: Ed. UFMT, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf> . Acesso em: 30 mar. 2018.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DIAS, F. Á. C. **Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal**. Textos para Discussão, Brasília, fevereiro 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-38-desvinculacao-de-receitas-da-UNIÃO-gastos-sociais-e-ajuste-fiscal>>. Acesso em: 25 maio 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, P. A. P. **A Saúde no sistema de Seguridade Social Brasileiro.**

Política Social e Saúde. Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7276/1/ARTIGO_SaudeSistemaSeguridade.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

RIBEIRO, N. **A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO E SUA PERPETUAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO**. Trabalho de

Conclusão de Curso. Belo Horizonte. 2015. Disponível em

<<https://www2.ufmg.br/gestaopublica/content/download/27403/183807/file/TCC%20Natalia%20Niquini%20Ribeiro.pdf>>. Acesso em 2018,.

SALVADOR, S. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, v. n. 130, p. p. 426-446, set. /Dez 2017.

Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0426.pdf> >. Acesso em 27 mai. 2018.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, J. A. **O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com**

educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. Adm. Pública,

Rio de Janeiro, p. 49(4):869-887, jul. /ago. 2015. Disponível em <

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00869.pdf> > Acesso em 30 mai. 2018.

TOBALDINI, R. T. D. C. **A Desvinculação de Recursos da União - DRU e o (Des) Financiamento da Seguridade Social Brasileira**. Anais do I Circuito de Debates

Acadêmicos, 2011. Disponível em

<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo10.pdf> >. Acesso em 30 mai. 2018.

WANDERLEY, M. C. **A Assistência Social na Constituição Federal de 1988**.

Revista Jus Navigandi. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/33695/a-](https://jus.com.br/artigos/33695/a-assistencia-social-na-constituicao-federal-de-1988)

[assistencia-social-na-constituicao-federal-de-1988](https://jus.com.br/artigos/33695/a-assistencia-social-na-constituicao-federal-de-1988)>. Acesso em: 23 maio 2018.

WOLF, G. E. **CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: A**

PREVIDÊNCIA SOCIAL É DEFICITÁRIA OU SUPERAVITÁRIA? Lagedo, p. 25,

março 2017. Artigo apresentado no Módulo VII, do Curso de Especialização em

Direito Previdenciário e Processo. Disponível em <

<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/1634/1/2017GuilhermeEidelweinWolf.pdf>> Acesso em 30 mai. 2018.