



O MITO DA PREVIDÊNCIA FALIDA:

Análise dos possíveis déficit do Regime Geral de Previdência Social¹

Antonio Ricardo da Silva Junior²

George Lucas Freitas Cavalcante³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

Artigo acadêmico escrito com a finalidade de verificar se a divulgação espontânea que ocorre hoje acerca de um rombo na previdência é verídica, bem como analisar o que está por trás desses cálculos feitos.

Em subsidiariedade, tem por escopo, também, a avaliação na Disciplina de Direito Tributário, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: Atualmente, tem-se veiculado acerca de um déficit no sistema previdenciário brasileiro, o que torna insuficientes as contas e coloca em risco o recebimento de benefícios por parte dos segurados. Assim, visa-se trabalhar o regime geral de previdência social no presente artigo, com o objetivo de verificar o que realmente está acontecendo e tecer comentários acerca desse déficit, verificando se se trata de um mito ou se é verídico o que se argumenta. No meio da análise, faz-se necessário apontar brevemente o que aconteceu na França, com suas reformas ocorridas.

Palavras-chave: Previdência Social; Regime Geral de Previdência Social; Déficit

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98; 3. A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA FRANÇA; 4. FALSA CRISE DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA: O MITO DA PREVIDÊNCIA FALIDA; 5. DESMISTIFICAÇÃO DO SUPOSTO DÉFICIT DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL; 5.1 IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; 5.2 IMPACTOS DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 7. REFERÊNCIAS.

Abstract: Currently, there has been noticed a deficit in the Brazilian social providence system, which makes the accounts being insufficient and almost unfeasible the receipt of benefits by the

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. richard_9334@yahoo.com.br

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. george.lucas94@hotmail.com

⁴ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima- UFRR



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



insured. Thus, it is intended to work the general social providence system in this article, in order to verify what is really happening and comment on this deficit, verifying if it is a myth or if it is a true argument. In the midst of the analysis, it is necessary to briefly state what happened in France with its providence changes.

Keywords: Social providence; General system of social providence; Deficit.

Summary: 1. INTRODUCTION; 2. CONSTITUTIONAL AMENDMENT 20/98; 3. FRANCE'S PROVIDENCE REFORM; 4. FALSE CRISIS ON THE PROVIDENCE SYSTEM; 5. DEMYSTIFICATION OF THE ALLEGED DEFICIT OF THE GENERAL SOCIAL PROVIDENCE SYSTEM; 5.1 IMPACTS OF THE FISCAL RESPONSABILITY LAW; 5.2 IMPACTS OF THE REVENUE OF UNION RECEIVES; 6. FINAL CONSIDERATIONS; 7. REFERENCES.

1- INTRODUÇÃO

Em tempos hodiernos, diferentemente do que predominou antes do advento da noção de *welfare state*, é preciso que o Estado proteja o seu povo contra eventos previsíveis, ou não, aptos a causar a sua miséria e intranquilidade social, providenciando recursos para manter, ao menos, o seu mínimo existencial e, por conseguinte, a dignidade humana, instituindo um eficaz sistema de proteção social.

Nesse sentido, eventos como o desemprego, a velhice, a morte, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez poderão impedir temporária ou definitivamente que as pessoas laborem para angariar recursos financeiros visando atender às suas necessidades básicas e de seus dependentes, sendo dever do Estado Social de Direito intervir quando se fizer necessário.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a instituir no Brasil o sistema da seguridade social, que engloba as ações na área da previdência social, da assistência social e da saúde pública, estando prevista no Capítulo II, do Título VIII, nos artigos 194 a 204, que contarão com um orçamento específico na lei orçamentária anual.

É salutar advertir que juridicamente as expressões “seguridade social” e “seguro social” têm acepções diversas, pois esta última se refere a uma relação de cobertura previdenciária, sendo mais restrita por se limitar à previdência social, enquanto a seguridade deve ser interpretada como segurança social.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Dentro da seguridade social coexistem dois subsistemas: de um lado, o subsistema contributivo, composto apenas pela previdência social, que pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições previdenciárias dos segurados para a sua cobertura e dos seus dependentes.

Do outro, o subsistema não contributivo, integrado pela saúde pública e pela assistência social, pois ambas são custeadas pelos tributos em geral (especialmente as contribuições) destinados ao custeio da seguridade social e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo a exigência de pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo dessas atividades públicas.

Em síntese, é preciso contribuir para ter uma cobertura pela previdência social, o que não ocorre na assistência social e na saúde pública.

É possível afirmar que o objetivo genérico do sistema brasileiro de seguridade social é preservar a dignidade da pessoa humana, mediante a realização do bem-estar e da justiça social, tendo em vista ser integrante do Título VIII, da Constituição Federal, que regula a Ordem Social.

Quanto à natureza jurídica, a seguridade social no Brasil consiste no conjunto integrado de ações que visam a assegurar os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social, de iniciativa do Poder Público e de toda a sociedade.

Destarte, não apenas a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão para a efetivação dos direitos fundamentais à seguridade social, pois também contarão com a colaboração das pessoas naturais e das pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse sentido, são exemplos dessa participação da iniciativa privada na seguridade social a atuação das entidades de previdência privada, dos hospitais particulares que atendem pelo Sistema Único de Saúde e as doações feitas pelas pessoas físicas em favor das pessoas em situação de miséria.

A seguridade social deverá atender a todos os necessitados, especialmente através da assistência social e da saúde pública, que são gratuitas, pois independem do pagamento de contribuições diretas dos usuários (subsistema não contributivo da seguridade social).



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Ao revés, a previdência terá a sua universalidade limitada por sua necessária contributividade, vez que o gozo das prestações previdenciárias apenas será devido aos segurados (em regra, aqueles que exercem atividade laborativa remunerada) e aos seus dependentes, pois no Brasil o sistema previdenciário é contributivo direto.

Logo, embora exista, a universalidade previdenciária é mitigada por sua necessária contributividade, haja vista limitar-se aos beneficiários do seguro, não atingindo toda a população.

O financiamento da seguridade social deverá ter múltiplas fontes, a fim de garantir a solvibilidade do sistema, para se evitar que a crise em determinados setores comprometa demasiadamente a arrecadação, com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta.

Além do custeio da seguridade social com recursos de todas as entidades políticas, já há previsão das seguintes fontes no artigo 195, incisos I/IV, da Constituição Federal:

- a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei;
- b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- c) apostadores (receita de concursos de prognósticos);
- d) importador de bens ou serviços do exterior, ou equiparado

Em termos de previdência social, é tradicional no Brasil o triplice custeio desde regimes constitucionais pretéritos (a partir da Constituição Federal de 1934), com a participação do Poder Público, das empresas/empregadores/equiparados e dos trabalhadores em geral.

Outrossim, é permitida a criação de novas fontes de custeio para a seguridade social, mas há exigência constitucional expressa de que seja feita por lei complementar, que exige um quórum qualificado para a sua aprovação (maioria absoluta).

É importante frisar que a seguridade social tem um orçamento diferenciado. De fato, o Sistema Nacional de Seguridade Social é um instrumento tão importante de realização da justiça social que o legislador constitucional criou uma peça orçamentária exclusiva para fazer frente às despesas no pagamento de benefícios e na prestação de serviços.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



É que a lei orçamentária anual da União compreende, além do orçamento fiscal e o de investimento nas empresas estatais federais, o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim, os recursos do orçamento da seguridade social são afetados ao custeio do referido Sistema Nacional, não podendo ser utilizados para outras despesas da União, em regra.

Contudo, de acordo com o artigo 167, inciso VIII, da Constituição Federal, em situações de veras excepcionais, para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, é necessária autorização legislativa específica.

2 – EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98

Referida emenda, de 15 de dezembro de 1998, é importante por ter introduzido o caráter contributivo da previdência. Por ela, somente quem contribuiu virá segurado e poderá usufruir das benesses. Há, assim, uma filiação, na qual todos contribuem, enquanto todos usufruem.

Importante ressaltar que, antes da EC 20/98, o sistema apresentava uma gestão tripartite, ou seja, trabalhadores, empresários e aposentados. A partir da Emenda, a gestão é quadripartite, incluindo agora o Poder Público, além dos anteriormente referidos.

Com a Emenda, o art. 201 passou a ter a seguinte redação:

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

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.”



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Outra mudança foi a que instituiu o Regime Geral de previdência social ao servidor ocupante de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, consoante §13º do art. 40 da CF. O dispositivo diz, *in verbis*:

“§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.”

Esse dispositivo foi questionado no STF por meio da AI 2024 do Distrito Federal, no que foi alegado que os Estados, por meio do art. 18 da CF e do parágrafo único do art. 149, têm autonomia para dispor sobre o regime jurídico, bem como sobre o regime próprio de seus servidores públicos. Alegou-se também que, embora esses servidores sejam de livre nomeação e exoneração, estaria sendo violado o princípio da isonomia.

Foi declarada constitucional, ou seja, é compatível com os limites formais e/ou materiais impostos pela Constituição ao poder constituinte derivado a situação acima exposta, bem como a observância do texto constitucional pelos outros entes federativos é imprescindível.

3 – A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA FRANÇA

Em 2010, a França, por intermédio de seu então presidente, Nicolas Sarkozy, passou por uma reforma na previdência. O objetivo de Nicolas era evitar a falência do sistema, pois estaria tendo déficit naquele, tendo em vista o envelhecimento da população com o chamado *papy boom*, ou seja, o aumento dos vovôs. Com isso, os beneficiários da previdência gozam do benefício por mais anos, enquanto há a redução de pessoal que contribui.

Desde 1995, tinha-se tentado, mas em virtude de ser um país com uma população que se mobiliza rapidamente após alguma tentativa de retirar ou alterar direitos não se tinha obtido êxito em fazê-la. Várias tentativas infrutíferas, até que em 2010 foi sancionada.

Contudo, foi necessária outra reforma, agora por meio do presidente François Hollande, em 2013, em que houve o aumento do tempo mínimo de contribuição. Pela nova regra, a partir de 2020, esse tempo irá aumentar gradativamente a cada três meses, com o objetivo que em 2035 esteja em 43 anos de contribuição para aposentarem-se.



4 – FALSA CRISE DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA: O MITO DA PREVIDÊNCIA FALIDA

Veicula-se há algum tempo que a previdência está falida, bem como se tornará ineficaz para a geração futura. Haveria um déficit de grande vulto e ele estaria crescendo alarmantemente rápido nos últimos anos. Relatam o alto índice demográfico de envelhecimento da população e a baixa taxa de nascimentos. Além do mais, o aumento do salário mínimo e dos benefícios previdenciários contribui para essa situação.

Existiria uma diferença de valores entre as arrecadações e o pagamento de benefícios, bem como a grande taxa de desemprego e sua constância em aumentar estariam elevando o déficit, ou seja, um saldo negativo nas contas. Sustenta-se também que existe grande desequilíbrio nos gastos com os servidores públicos federais. 32 milhões de segurados do Regime Geral recebem 85 bilhões, enquanto 1 milhão de servidores do Regime Próprio estariam recebendo 72 bilhões. Assim, o custo com os servidores seria 32 vezes maior do que o gasto com o regime geral.

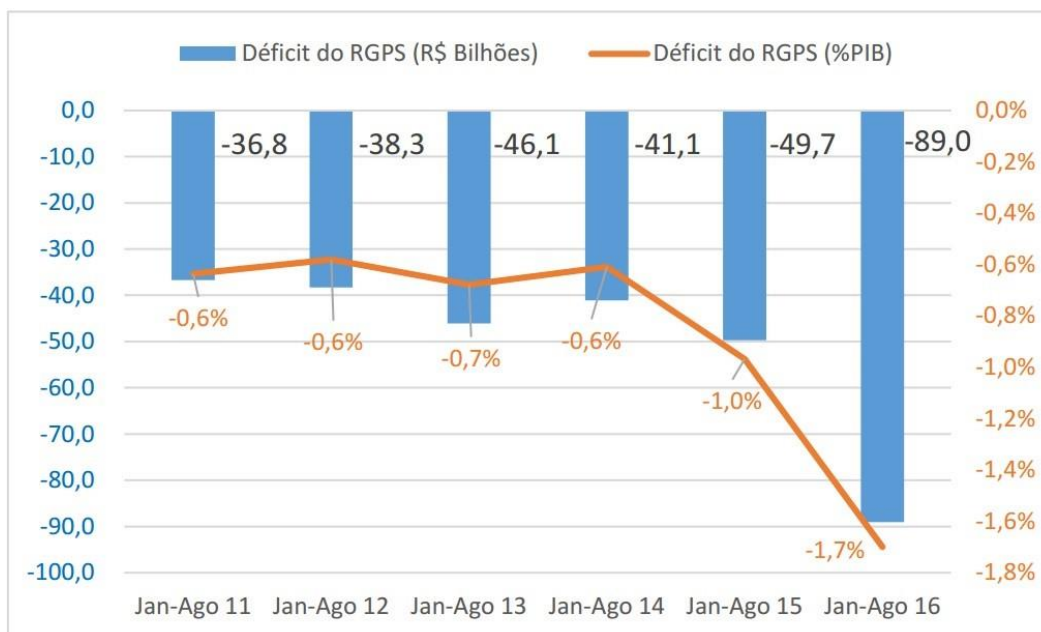
Toda essa conjuntura ligada com a crise que se passa hodiernamente mantém o pensamento mais rígido, levando a crer que se houver uma manutenção do *status* do regime, o déficit continuará ocorrendo. Essas avaliações negativas e sombrias acerca dos valores da previdência levam muitos a sustentar a necessidade de reforma previdenciária. Todos os governos, quando surge o assunto acerca da previdência informam necessitar o equilíbrio das contas, sob pena de não poderem garantir o pagamento dos benefícios no futuro, nem mesmo manter o sistema previdenciário.

De acordo com o IBGE, o número de brasileiros em idade ativa chega próximo a 140,9 milhões, em contraponto ao que se espera em 2060, que deve ser de 131,4, o que inviabiliza completamente a continuidade do atual sistema.⁵

⁵ Disponível em: < <http://www.brasil247.com/pt/247/seudinheiro/270012/Especialistas-apontam-alternativas-%C3%A0-reforma-da-Previd%C3%Aancia.htm> > Acesso em: 14/01/2017



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Fonte: O Globo

No gráfico⁶ acima, vemos que colocam o “rombo” na previdência no período de janeiro a agosto de 2016 em 89 bilhões de reais. Ainda, é previsto que em 2017 haverá um déficit no valor de R\$ 181,2 bilhões de reais.⁷ Como veiculado, é alarmante.

A questão que se faz é o porquê de haver essa alarmante especulação acerca do déficit da previdência. Também é questionável o que se espera com uma reforma da previdência tão urgente a ser feita e não tão bem estudada como deve ser feita toda mudança que possa gerar uma alteração significativa na vida e no trabalho de inúmeros brasileiros.

O que se veicula em desfavor dessa falácia que é o déficit da previdência é a intenção do governo, juntamente com empresários e bancos, de pretender utilizar o dinheiro (aqui entende-se dinheiro) na amortização de juros da dívida pública. Seria uma dívida com os próprios banqueiros e os credores do governo. Assim, esses credores apostam na reforma que é veiculada para receberem

⁶ Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/rombo-da-previdencia-deixa-evidente-necessidade-da-reforma.html>> Acesso em: 10/01/2017

⁷ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/governo-preve-deficit-de-r-1812-bilhoes-para-previdencia-em-2017.html>> Acesso em: 12/01/2017



o que emprestaram. Assim, todo o capital que se espera “garantir” visa subsidiar o pagamento de tais dívidas.

5 – DESMITIFICAÇÃO DO SUPOSTO DÉFICIT DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como demonstrado no tópico anterior, a opinião pública tem sido influenciada por uma perspectiva funesta acerca do desempenho financeiro da previdência social que não corresponde à realidade, como pode ser extraído do brilhante trabalho desenvolvido por Denise Lobato Gentil.

Para desconstituir o mito difundido na mídia brasileira, deve-se partir da noção de que os dados utilizados para avaliar a condição financeira do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) estão equivocados, pois estão subestimados quanto às receitas e superestimados quanto às despesas. Foi com base nisso que o déficit previdenciário de 2015 foi da ordem de 49,7 bilhões e em 2016 no montante de 89 bilhões.

Um dos principais motivos que conduzem à conclusão errônea de que a previdência social opera sob sucessivos déficits consiste no fato de os estudos dirigidos à temática calcularem a receita a ser dirigida à previdência social sem considerar todas as contribuições sociais que devem subsidiá-la, conforme previsto na Constituição Federal (art. 195 e incisos seguintes). Ao ignorar recursos substanciais que devem financiar a seguridade social oriundos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tais estudos chegam a um resultado deficitário irreal.

Nesse sentido, o que vem sendo chamado de déficit da previdência é, na verdade, **o saldo previdenciário negativo**, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS, conforme se demonstra nas duas equações abaixo:

Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não previdenciários, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda.

O uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise um fator importante que foi introduzido a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Não faz sentido, portanto, excluir aquelas fontes de recursos do cálculo do resultado financeiro da previdência, sob o risco de perda do entendimento do conceito de seguridade social e do discernimento sobre o processo de construção histórica deste sistema.

5.1 – Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que em seu artigo 68, parágrafo 1º, trata da constituição do Fundo do Regime Geral de Previdência Social – vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social – também explicita com clareza que o sistema é formado pela contribuição dos três participantes: empregadores, trabalhadores e Estado.

Da forma como foi criado, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social traz um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais.

1º equívoco: ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição.

2º equívoco: mais grave do que o equívoco anterior foi considerar os recursos da COFINS e CSLL como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos, transferidos da União, são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



previdência com verbas subtraídas do orçamento fiscal. Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a previdência social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral.

Pode-se depreender que receitas próprias da seguridade social, como COFINS, CSLL e receitas de concursos de prognósticos, são tratadas como transferências da União, embora sejam recursos vinculados ao orçamento da seguridade social, por determinação constitucional. Pela metodologia de elaboração do fluxo de caixa, a única receita prevista na Constituição Federal que recebe o tratamento de recebimentos próprios, arrecadada e gerida pelo INSS, é a contribuição social dos empregadores incidente sobre a folha de salários e a contribuição ao INSS dos trabalhadores.

É importante ressaltar que as receitas, impropriamente consideradas transferências da União – CSLL, COFINS e concursos de prognósticos –, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central. Como os “recebimentos próprios” são insuficientes para pagar todas as despesas previdenciárias e não previdenciárias, o INSS passa a usar as fontes de recursos “transferências da União”, disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, que lhe transfere apenas na medida (e na conveniência) em que deva cobrir uma necessidade de caixa. Isso caracteriza um esvaziamento, político e institucional, construído através da falta de independência financeira dos órgãos da seguridade social.

O sistema tributário consolidado pela Constituição de 1988 prevê uma partilha mais ampla de impostos arrecadados pela União com Estados e Municípios, o que reduziu a disponibilidade de recursos próprios para o governo federal. Diante da necessidade de mobilizar mais recursos, o Tesouro Nacional buscou solução nas contribuições à seguridade social, por dois motivos:

1º motivo: o aumento de alíquotas das contribuições não segue o princípio da anterioridade, o que significa que podem vigorar noventa dias depois de instituída, diferente dos aumentos de impostos que precisam de lei a ser aprovada em um ano, para vigorar apenas no ano seguinte, o que, em situações emergenciais, pode ser problemático; e,

2º motivo: as contribuições sociais têm a característica de não serem partilhadas com Estados e Municípios. Para que o aumento da carga tributária se tornasse adequado aos propósitos



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



do governo federal, foi criada a desvinculação das receitas da União (DRU), estabelecida através de emenda ao texto constitucional, autorizando o governo a utilizar parcela significativa dos recursos arrecadados – 20% das receitas de contribuições – de forma livre de qualquer vinculação a despesas específicas.

5.2 – Impactos da Desvinculação de Receitas da União

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 incluiu o inciso XI no art. 167 da Constituição, o qual vedou “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. Ou seja, o produto da arrecadação das contribuições sociais do empregador, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, e dos segurados da previdência social, agora sequer poderia ser direcionado à Saúde ou Assistência Social. Criou-se, desta forma, uma vinculação tributária em cascata. Resta, assim, evidente a mens legis: valorizar o princípio basilar da ordem social do primado do trabalho, insculpido no art. 193 da CRFB/88, visto ser a Previdência Social um sistema de proteção exclusiva daqueles que para ela contribuem. Dar dupla proteção à Previdência é valorizar o trabalhador.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem por cerca de 90% do montante desvinculado.

Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União.

Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Curioso também é o mecanismo que vem sendo utilizado para a inclusão e postergação da DRU no ordenamento: por meio de Emenda Constitucional estão sendo inseridos e prorrogados artigos no Ato das Disposições Transitórias Constitucionais – ADCT. Já se vão quase 30 anos que a atual Constituição está em vigor e aquilo que deveria ser transitório tem sido o principal meio utilizado para equilibrar as contas do Governo Federal. Possivelmente, para dar a sensação inicial de que é algo passageiro, até todos se acostumarem com a ideia. Talvez o próximo passo dos legisladores seja deslocar a DRU do ADCT para o corpo principal da Constituição, pois quase ninguém mais acredita no seu caráter passageiro. Provavelmente, não haverá nenhuma resistência se isso acontecer.

Cumprе salientar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal (STF) já teve a oportunidade de se posicionar sobre a constitucionalidade da DRU, por meio do Recurso Extraordinário 566.007/2014 RS. Para o STF, o fato de a DRU ter sido inserida na ordem jurídica por meio de Emenda Constitucional legitima sua existência. Em outras palavras, a única maneira de fazer o que a DRU faz é por meio de Emenda Constitucional. Do contrário, seria inconstitucional.

Com este mecanismo, receitas da seguridade social passaram a ser legalmente Deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, para serem utilizadas em qualquer rubrica. Entretanto, apenas 20% delas (tal como estabelece a lei) foram insuficientes. Têm sido desviados muito mais. No período de 1995 a 2005, as desvinculações de receita totalizaram R\$ 267 bilhões, dos quais R\$107 bilhões estão além do limite legalmente autorizado pelo mecanismo da DRU.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face dos argumentos trazidos acima, podemos concluir que a Constituição Federal de 1988 instituiu fontes de custeio da seguridade social bastante capazes de atender às despesas sociais que ela própria exigiu.

Contudo, temos percebido que artimanhas contábeis e alguns institutos constitucionais, como a DRU, bem como infraconstitucionais, têm concorrido para causar o deslocamento de receitas que deveriam ser dirigidas para o orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal.

Portanto, pode-se assegurar que nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social são deficitários. Pelo contrário, são superavitários, de modo que esse superávit



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



vem sendo sistematicamente desvinculado para finalidades outras que não o atendimento das despesas sociais, o que originalmente era pra ser feito.

Nesse sentido, as receitas arrecadadas da seguridade social só podem ser cobertas por recursos oriundos do orçamento fiscal, restando a esse sistema uma completa submissão às conveniências políticas e sacrificando as políticas sociais que deveriam atender às camadas sociais mais carentes.

O porquê de fazer tais mudanças seria a quitação da dívida que há, inclusive com amortização dos juros das dívidas. Assim, governo, empresários e banqueiros, juntamente até mesmo com a mídia, repassam tal ideia à nação para fincar esse entendimento. No entanto, visam somente receber o que emprestaram ao governo ou até mesmo garantir que se receba.

7. REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e processo previdenciário**. 8ª ed. rev, ampl e atual – Salvador: Juspodvim, 2016.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social Brasileira – Análise Financeira do período 1990-2005**. Universidade Federal do Rio de Janeiro – Setembro/2006.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. ver, atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário esquematizado**. – 6. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



JASPER, Fernando. **O déficit da Previdência é uma farsa?** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/odeficit-da-previdencia-e-uma-farsa-veja-o-que-dizem-criticos-da-reforma-22tywzdgiawywyapphue4kqsg#ancora-1>> Acesso em: 23/01/2017

MACEDO, Alan da Costa. **Reformas da Previdência propostas por Michel Temer – ou lutamos com todas as forças ou seremos mais uma vez atropelados.** Disponível em: <<http://www.fenajufe.org.br/index.php/imprensa/artigos/4233-reformas-da-previdencia-propostas-por-michel-temer-ou-lutamos-com-todas-as-forcas-ou-seremos-mais-uma-vez-atropelados>> Acesso em: 04/02/2017

NASCIMENTO, Silmara Ferreira. **Reforma previdenciária França x Brasil.** Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/Economia/NECEE_75_REFORMAPREVIDENCIARIAfrancabrasil.pdf> Acesso em: 15/01/2017

NERY, Pedro Fernando. **A previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempos de “CPMF da previdência”.** Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol37>> Acesso em: 17/01/2017.

OLIVEIRA, Grazielle. **Como a reforma na previdência pode significar um alívio à crise econômica.** Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/reforma-na-previdencia-poderia-significar-um-alivio-na-crise-economica.html>> Acesso em: 24/01/2017

RODRIGUES, ALEX. **Especialistas apontam alternativas à reforma da previdência.** Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/seudinheiro/270012/Especialistas-apontam-alternativas-%C3%A0-reforma-da-Previd%C3%Aancia.htm>> Acesso em: 04/02/2017.

SOBRINHO, Wanderley Preite. **A "farsa" chamada déficit da previdência.** Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2016/02/farsa-chamada-deficit-da-previdencia/>> Acesso em: 24/01/2017

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. **Propostas de reforma da previdência.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/propostas-de-reforma-da-previdencia>> Acesso em: 19/01/2017.