

A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO E OS PREJUÍZOS À SEGURIDADE SOCIAL

Alexandro Cardoso da Costa.

Curso de Bacharelado em Direito

Resumo

Este trabalho tem como objetivo demonstrar que as desvinculações das receitas da união traz um enorme prejuízo a sociedade, em medida que retira recursos para outros setores violando os direitos sociais protegidos por nossa constituição federal. Também procura demonstrar que o déficit da previdência social é inexistente ao se analisar de forma correta as bases de financiamento previstas na constituição federal;

Abstract:

This work aims to demonstrate that the layoff of Union revenue brings a huge disservice to society, as it takes resources to other sectors violating the social rights protected by our federal constitution. It also seeks to demonstrate that the deficit of the social security is non-existent when analyzing correctly the funding bases specified in the federal constitution;

Palavras-chave:

Seguridade social. Financiamento. Desvinculação das receitas da união. Sistema tripartite.

1 INTRODUÇÃO

O ser humano sempre esteve exposto aos riscos sociais. Por natureza, a vida humana dia a dia está exposta a estes, em alguns casos a contingência se torna fato muito cedo na vida de algumas pessoas, em outros casos a contingência é uma questão de tempo, visto que todos envelhecem e um dia, se nenhum outro risco emergir antes, serão pessoas com idade avançada atingidas por contingências-necessidades, sem terem condições de trabalhar e assim contribuir com a sociedade econômica. Pelo contrário, serão dependentes da mesma, a sociedade deverá cuidar de todos os que padecem sob alguma forma de impossibilidade laboral.

Como riscos sociais ou contingências-necessidades temos: a doença incapacitante, o acidente incapacitante, a idade avançada, a morte do companheiro e até mesmo a gravidez.

Com o surgimento do *Welfare State*, o Estado assumiu uma obrigação que anteriormente acontecia apenas no privado. Se antes os atores que suportavam os riscos sociais eram apenas indivíduos ou associações privadas, com o surgimento do Estado Social, este passou a suportar tais riscos.

O Estado Social foi uma conquista objetivando a redução das desigualdades criadas pelo liberalismo econômico, sendo que o liberalismo criou desigualdades profundas colocando à margem muitos indivíduos que eram explorados por seus patrões.

Mais gravosa ainda era a situação dos trabalhadores que suportavam algum tipo de risco social. Estes eram abandonados, pois não faziam mais parte da cadeia produtiva, ficando ainda mais à margem de toda a população economicamente ativa. A sentença para estes era de pobreza e miséria e a maioria dos casos a morte era questão de tempo.

Inicialmente a sociedade organizou-se em formas de associações, onde seus associados contribuía com um valor mensal para financiar um fundo de seguro para que qualquer de seus membros ao ser encontrado em uma situação de risco pudesse auferir uma renda até ser novamente capaz de retornar ao seu trabalho e posteriormente retornar a contribuir com a associação.

No entanto, as associações chamadas de “caixas de assistência” não davam conta sozinha de todas as contingências-necessidades devido ao número pequeno de contribuintes.

Surge então na Alemanha o modelo tripartite, criada pelo Chanceler Otto Von Bismarck, no qual a seguridade social deveria ser suportada pelo Estado, pelos trabalhadores e pelos empregadores. Conforme Azevedo¹:

O modelo inaugurado pelo Chanceler Bismarck é considerado o marco do nascimento da Previdência Social no mundo. Previa um sistema público de segurança social para os trabalhadores, contra as doenças, acidentes de trabalho, velhice e invalidez. O sistema era custeado por contribuições dos empregados e dos empregadores, em Caixas próprias para cada categoria.

O sistema tripartite foi a base para todos os sistemas de seguridade social do mundo, inclusive para o Brasil. O sistema passou por inúmeras reformas, tendo a mais significativa delas originada através da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a promulgação da Lei 8.212/91 e 8.213/91.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, houve a garantia de um sistema de proteção integral ao cidadão, a seguridade social, sendo atendida por três eixos: Saúde Universal, Previdência Social e Assistência Social. Este sistema foi um grande avanço para a sociedade brasileira, trazendo mais dignidade a todos aos seus cidadãos.

No entanto, apesar do desejo do constituinte originário, muitos dos recursos que deveriam ir para o sistema de seguridade social tiveram sua destinação alterada pelo

¹ AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Apud* Berwanger, Jane Lucia Wilhelm. *Previdência Rural: Inclusão Social*. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2011 (p.30)

constituente reformador, o mecanismo que desvincula os recursos da seguridade social para outras áreas diversas.

A pretensão deste trabalho é verificar como estes recursos acabam violando a ideia do sistema tripartite, onde a obrigação do Estado de financiar a seguridade social acabou sendo violada e distorcida diante da opinião pública. A mídia há muito tempo noticia sobre o déficit da previdência, contudo sem analisar a fundo estas causas e verificar de onde ela realmente se origina.

2 SEGURIDADE SOCIAL

Conforme a constituição federal nos define em seu Art. 194:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Assim, podemos depreender segundo o que nos traz o texto constitucional que a seguridade social é um conjunto de ações do Estado para efetivar os direitos sociais.

Segundo o Dr. Zambitte podemos conceituar seguridade social como:

A rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.²

Ainda conforme o ilustre doutor, a seguridade social necessita de intervenção estatal, sendo esta obrigatória, agindo de forma direta ou apenas no controle, com o objetivo geral de atender ao bem-estar da vida humana.³

Desta forma, temos que o Estado tem por grande objetivo garantir a toda a sociedade os direitos referentes ao bem-estar de seus cidadãos. Sendo assim, deve prover-se de recursos da própria sociedade e também do Estado para distribuí-lo a todos os cidadãos que necessitem ser abarcados por sua proteção.

Temos então a seguridade social dividida em três ramos:

- Saúde
- Assistência Social e,
- Previdência Social.

2.1 Saúde

Conforme a lição de Viana:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, tendo a Constituição de 1988 universalizado seu acesso independentemente de contribuição à seguridade social.⁴

² IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012 (p. 5)

³ Ibidem (p. 5)

⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de Direito Previdenciário. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. (p. 21)

Assim temos que o acesso aos serviços de saúde, remédios e outros tratamentos está disponível a todos, é universal a todos os cidadãos, brasileiros ou não, todos têm o direito de acesso a saúde, e o Estado deve promovê-la a todos sem qualquer outra contrapartida dos cidadãos.

2.2 Assistência Social

No entendimento de Martinez⁵:

A assistência social é um conjunto de atividades estatais e particulares direcionadas para atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, serviços de saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações, sem contribuição. Complementa os serviços da previdência social e a amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.

Temos que a assistência social é a garantia do mínimo para a dignidade da pessoa humana, mesmo se esta não contribuir à seguridade social. Para lograr o recebimento da assistência social deve o cidadão enquadrar-se nos parâmetros da legislação, pois o mesmo é destinado apenas àqueles que estão em extrema vulnerabilidade social, não é destinada, pois, a todos os cidadãos.

2.3 Previdência Social

Conforme leciona Zambitte⁶:

A previdência social é tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados riscos sociais.

Ainda temos a definição da previdência social no Art. 3º da lei 8212/91:

Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Importante ressaltar que os benefícios da previdência social não estão disponíveis a todos os cidadãos, mas tão somente aos contribuintes do sistema previdenciário.

Conforme a lição de Santos:

⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Comentários à lei básica da previdência social: tomo I, plano de custeio: Lei 8.212/91. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2010. (p. 43)

⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012 (p. 28)

Assim, se o necessitado for segurado da previdência social, a proteção social será dada pela concessão do benefício previdenciário correspondente à contingência-necessidade que o atingiu.⁷

Para o segurado atingido por um risco social/contingência, há uma contrapartida da previdência social para que o mesmo usufrua do benefício previdenciário até que esta cesse, ou até o fim de sua vida, garantindo assim uma velhice digna.

Como contingências-necessidade temos o elencado no Art. 202 da Constituição Federal de 1988:

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.

Martinez assinala ainda que o rol de contingências não é exaustivo e há vários benefícios de características peculiares⁸. Em todo o caso, as principais contingências protegidas são elencadas na lei maior da república.

⁷ SANTOS, Marisa Ferreira dos. Coord. LENZA, Pedro. Direito Previdenciário Esquematizado 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015 (p. 37).

⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Comentários à lei básica da previdência social: tomo I, plano de custeio: Lei 8.212/91. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2010 (p. 32).

3 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Art. 195 da Lei Maior determina que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Exatamente como o proposto pela teoria de sistema tripartite, onde temos financiamentos por parte dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado;

As mesmas receitas da seguridade sociais estão explicitadas no Art. 11 da lei 8.212/91, *in verbis*:

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

- I - receitas da União;
- II - receitas das contribuições sociais;
- III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

- a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
- b) as dos empregadores domésticos;
- c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
- d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
- e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Segundo Santos⁹:

O financiamento de forma direta é feito com o pagamento de contribuições sociais previstas nos incs. I a IV do Art. 195, da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (Art. 239 da Constituição Federal), destinadas a financiar o programa do seguro desemprego e o abono previsto no §3º, pago aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal.

O financiamento de forma indireta é feito com o aporte de recursos orçamentários da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que devem constar dos respectivos orçamentos dos entes federados. Esses recursos que não integram o orçamento da União.

Ainda conforme nos ensina Zambitte¹⁰ “o financiamento direto é aquele realizado pelas contribuições sociais, enquanto o indireto é realizado por meio de dotações orçamentárias.”

Conforme Santos¹¹, “essas contribuições suscitam divergências sobre a sua natureza jurídica. Predominando o entendimento na doutrina de que são tributos”. A

⁹ SANTOS, Marisa Ferreira dos. Coord. LENZA, Pedro. Direito Previdenciário Esquematizado 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015 (p. 59)

¹⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012 (p.86)

¹¹ SANTOS, Marisa Ferreira dos. Coord. LENZA, Pedro. Direito Previdenciário Esquematizado 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015 (p. 68)

previsão destas contribuições sociais está no Art. 149 da Constituição Federal. Conforme assinala Zambitte:

São as chamadas contribuições especiais (ou sociais, em sentido amplo), que podem ser subdivididas contribuições sociais (em sentido estrito), contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições no interesse de categorias profissionais.¹²

Para nosso estudo, limitamos o nosso escopo as chamadas contribuições sociais em sentido estrito, ou também chamadas apenas de contribuições sociais.

Ainda conforme ensina o ilustre professor Zambitte, “as contribuições sociais são delineadas no Art. 195 que explicita as fontes de financiamento” conforme se observa:

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.

Desta forma temos as contribuições chamadas previdenciárias (Art. 195, I, “a” e II) e nas contribuições não previdenciárias (demais contribuições do Art. 195)¹³. Sendo todas estas contribuições para a seguridade social.

Como se observa tanto no *caput* do Art. 195 da CF/88 quanto no Art. 11 da lei 8.212/91 temos que o Estado deve estar presente diretamente e indiretamente no financiamento da seguridade social de forma ativa, como um dos participantes do sistema tripartite de seguridade social. Ou seja, temos que o financiamento indireto da União é a sua parcela de contribuição para que o sistema possa operar de forma plena, conforme o estabelecido na legislação. Sendo este o aporte de recursos oriundos de seu orçamento, não se confundindo com o financiamento direto que é realizado através das contribuições sociais.

¹² IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012 (p.87)

¹³ SANTOS, Marisa Ferreira dos. Coord. LENZA, Pedro. Direito Previdenciário Esquematizado 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015 (p.89)

3.1 Contribuições do empregador, empresa e entidade equiparada

3.1.1 Contribuições a cargo dos trabalhadores

A contribuição prevista no Art. 195, I, “a” seriam as de responsabilidade de cada empregado, sendo estas descontadas diretamente de sua folha de vencimentos, e também a qualquer prestador de serviço contratado para executar tarefas alheias a empresa ou ao empregado, como no caso de um eletricista que preste serviços a uma indústria por exemplo.

3.1.2 Contribuições a cargo da receita ou faturamento

A contribuição sobre a receita ou o faturamento é aquela operada pelo COFINS e pelo PIS/PASEP. Incidindo tanto sobre o faturamento operacional das empresas e suas receitas não operacionais. A CONFINS foi instituída pela LC nº 70/91 sendo alterada diversas vezes posteriormente.¹⁴

3.1.3 Contribuição sobre o lucro

A contribuição sobre o lucro foi efetivada com a lei 7.689/88 que institui a CSLL – Contribuição Social sobre o lucro líquido. Incidindo sobre o valor do resultado do exercício antes da provisão para o imposto de renda.¹⁵

3.1.4 Contribuição do trabalhador e demais segurados da previdência social

Tem-se neste dispositivo a possibilidade de inclusão do segurado facultativo que não é trabalhador, pois não exerce atividade remunerada (como o estudante ou as donas de casa), como contribuintes à previdência social.

¹⁴ Ibidem (p. 98)

¹⁵ Ibidem (p. 98)

3.2 Contribuições sobre a receita de concursos de prognósticos

Concursos de prognósticos são os jogos autorizados pelo poder público, como a loteria federal (Lei nº 6.717/79), e todos os demais jogos que atuem com sorteios de números, apostas, inclusive reuniões hípicas que atuem nas esferas de administração (federal, estadual, distrital ou municipal). Conforme Zambitte, estas contribuições são, na verdade, meros repasses de receita para a seguridade social. Apesar de sua terminologia legal.¹⁶

Tratam-se das contribuições previstas no Art. 26 da Lei 8.212/91 e no Art. 2º da Lei 6.717/79, sendo estas o pagamento à seguridade social de toda a renda líquida do concurso, quando organizado pelo Poder Público, ou de 5% do movimento global de apostas em corridas ou sorteios de números ou outra modalidade, quando organizados por iniciativa privada (conforme Art. 212, §2º do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto 3.048/99).¹⁷

Ainda importante destacar, que não há restrição para que a lei possa criar algum concurso de prognóstico que preveja destinação diversa da prevista na Lei 8.212/91 (como exemplo o concurso Timemania). O que é vedado é a Administração Pública deslocar a receita da seguridade social, no percentual previsto em lei, derivada do concurso de prognóstico, para outro fim.¹⁸

3.3 Contribuições sobre o importador de bens ou serviços do exterior, ou a quem a lei equipar

A constituição não explicita detalhes a esta contribuição, sendo este dispositivo um complemento ao Art. 149, §2º, II da Constituição que prevê a incidência genérica sobre a importação de produtos e serviços, sendo esta uma intervenção no domínio econômico.

¹⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012 (p.101)

¹⁷ Ibidem (p. 101)

¹⁸ Ibidem (p. 102)

3.4 Classificações das contribuições

As chamadas contribuições previdenciárias destinam-se unicamente ao custeio da previdência social, e estão previstas no Art. 195, I, “a” II (sendo estas as dos trabalhadores e geral e dos empresários e autônomos). Sendo que o Art. 167, inc. XI proíbe a utilização do produto da arrecadação dessas contribuições a pagamento de outras despesas que não as relativas às previstas ao Regime Geral de Previdência Social, previsto no Art. 201 da Constituição Federal, conforme se observa:

Art. 167. São vedados:

(...)

XI - 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.

Assim, conforme Zambitte tem-se entre as contribuições sociais uma espécie com destinação vinculada a um componente da seguridade social, no caso a previdência social (estes recursos são unicamente para financiar a previdência, estão vinculados a estes sem qualquer possibilidade de destinação diversa).

No entanto, as demais contribuições sociais (Art. 195, I, “b” e “c”, III da Constituição Federal de 1988) podem ser utilizadas em qualquer segmento da seguridade, inclusive na própria previdência social.

O Art. 149 da Constituição autoriza a União a criar novas contribuições sociais, a partir de sua competência residual para tanto.

Pode-se concluir que as contribuições previdenciárias ficam de fora da desvinculação das receitas da união – DRU, não sendo permitido que estes recursos sejam utilizados de forma diversa a sua vinculação. Somente para as demais contribuições sociais há a permissão de utilização da sua receita em outras destinações.

4 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO - DRU

Conforme Dias¹⁹ podemos conceituar a DRU em:

A DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de vinculações de receitas no orçamento geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) é regulamentada pela EC 42/2003, que deu a seguinte redação ao art. 76 do ADCT:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011.](#))

§ 1º O disposto no caput não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do [§ 5º do art. 153](#), do [inciso I do art. 157](#), dos [incisos I e II do art. 158](#) e das [alíneas a, b e d do inciso I](#) e do [inciso II do art. 159 da Constituição Federal](#), nem a base de cálculo das destinações a que se refere a [alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal](#). ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011.](#))

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o [§ 5º do art. 212 da Constituição Federal](#). ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011.](#))

Breyner²⁰ destaca que o artigo citado nos apresenta as seguintes características da DRU:

- a) determinou a desvinculação de receitas vinculadas originariamente a determinados gastos até o ano de 2007; (atualmente até dezembro de 2015)
- b) não estabeleceu nenhum tipo de destinação ao montante desvinculado, deixando-o à livre disposição pelo Executivo;
- c) ressalva possíveis problemas político-jurídicos com as demais entidades federadas, pois resguarda as transferências constitucionais (§1º);
- d) excetua da desvinculação a contribuição social do salário-educação (§2º)

¹⁹ DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de Receitas da União Gastos Sociais e Ajustes Fiscal. Senado Federal. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/872/4/R167-20.pdf> Acesso em 03 jun. 2015.

²⁰ BREYNER, Frederico Menezes. Inconstitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) Quanto às Contribuições Sociais Sob a Ótica dos Direitos Prestacionais Fundamentais. Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena. Ano X – Número XIII. 2006. Disponível em: <http://www2.direito.ufmg.br/revistadocaap/index.php/revista/article/view/49/48> Acesso em 03 jun. 2015.

Desta forma, podemos perceber que das contribuições sociais oriundas da COFINS, da CSLL e as receitas oriundas de concursos de prognósticos, como também as receitas do PIS/PASEP estão desvinculadas ao fim que se destinam, portanto de livre uso da administração para utilizar estes recursos em outras áreas. Estes recursos que outrora foram criados para assegurar o cumprimento das obrigações do Estado com a Seguridade Social, acabam por ser utilizados de forma totalmente diversa a que foram destinados.

Gentil²¹ destaca que o Art. 195, como visto anteriormente, traz a determinação de que a União deverá deslocar recursos de seu orçamento fiscal, além das contribuições sociais antes mencionadas, sendo o inverso não possível. Assim os recursos provenientes da COFINS, CSLL e dos concursos de prognósticos pertencem ao financiamento da seguridade social, sendo recursos próprios da seguridade, não estando sujeitos a transferência.

Conforme assinala Gentil²² as políticas adotadas nos anos 90 e seguintes trabalharam para excluir estas fontes do financiamento da seguridade social como próprias ou vinculadas. Esta metodologia imprópria ganhou respaldo com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000. Esta lei criou o Fundo do Regime Geral de Previdência Social com a finalidade de prover recursos para o pagamento de benefícios da previdência social. Assim, ao instituir o fundo se desconstitui o conceito da arrecadação financeira da seguridade social. Pois ao criar um fundo exclusivo da previdência social, os recursos provenientes de contribuições sociais, que não os previdenciários, passaram a serem rotulados de recursos provenientes do orçamento da União (ou seja, se diz recursos de financiamento indireto e não mais recursos de financiamento direto), sendo que, como já destacado anteriormente, pelo Art. 195 da Constituição Federal estas receitas já são exclusivas ao financiamento da seguridade social.

Gentil²³ ainda ressalta que “estas receitas (CSLL, COFINS, concursos de prognósticos), impropriamente consideradas transferências da União, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central”. Desta forma, o INSS passa a utilizar-se destas fontes de recursos como “transferências da União”, visto

²¹GENTIL, Denise Lobato. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990–2005. Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007. Disponível em: http://movimentocar.com/paginas/reforma_previdencia/2007/a_falsa_crise_271007.pdf Acesso em 30 mai. 2015.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

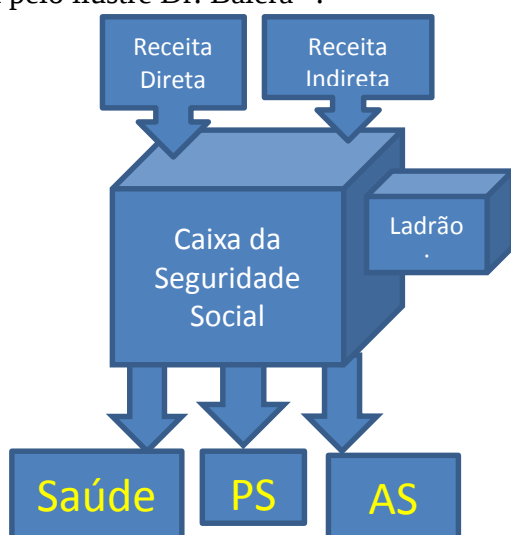
que os “recebimentos próprios” (os oriundos do Art. 195, I, “a” II) são insuficientes, sendo estes disponibilizados pelo Tesouro Nacional, que transfere estes recursos na medida em que acredita ser conveniente. Contrariando o disposto no inciso I, §2º do Art. 195 da Constituição Federal (conforme grifado):

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, **assegurada a cada área a gestão de seus recursos**.

Ou seja, o orçamento é elaborado de forma integrada, sendo que é assegurado a cada área a gestão de seus recursos, neste caso estas fontes de financiamento deveriam estar sujeitas ao controle total da seguridade social devido a sua destinação vinculada. O Tesouro Nacional não poderia ser o gestor destes recursos, se observa uma flagrante inconstitucionalidade nesta determinação. O recurso que era da Seguridade Social passa a ser da União que repassa na medida em que entende ser necessário, a título de financiamento indireto da Seguridade Social.

Assim temos os recursos que eram da seguridade social afastadas desta e passam via DRU e também sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, ser do orçamento da União Federal.

De posse desta informação podemos ilustrar a aplicação dos recursos da seguridade social semelhante a um sistema de caixas de água, segundo esta figura elaborada pelo ilustre Dr. Balera²⁴:



²⁴ BALERA, Wagner. X CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, 2014, Florianópolis. Anais [A Precedência da Fonte de Custeio no Cenário da Hermenêutica Constitucional Previdenciária](#). Disponível em <http://www.ibdp.org.br/hotsite/index.html> Acesso em 04 jun. 2016.

Em analogia a um sistema de caixa da água, temos as fontes de financiamento que geram os recursos necessários “para encher a caixa”, que por sua vez quando há um excesso de recursos, temos o “ladrão” que visa equilibrar a quantidade de recursos depositados na “caixa”. No sistema de seguridade social e seu financiamento o “ladrão” é a DRU que desloca os recursos em “excesso” para outra finalidade. Assim a DRU é responsável por retirar recursos da Seguridade Social.

Muito se tem discutido sobre a constitucionalidade do referido tema. No entanto, o pretório excelso do STF não declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo ao julgar o Recurso Extraordinário 566007²⁵. Ao se pronunciar sobre o tema a presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Dra. Berwanger aduziu:

A arrecadação previdenciária é um mecanismo muito poderoso e a quantia que o governo recebe é muito grande. Se fosse usada somente para a previdência não haveria déficit algum. O problema é que não se sabe direito o que é feito com todo o dinheiro.²⁶

Este mecanismo arrecadatário do Estado é de extremo danoso ao sistema de seguridade social. O efeito orçamentário deste deslocamento das receitas originais para outros setores é um dos grandes responsáveis para o déficit da seguridade social. Conforme pode se observar na tabela apresentada por Savaris:²⁷:

Tabela 1 - Receitas e Despesas da Seguridade Social - R\$ milhares							
Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total de Receitas da Seguridade (1)	152.006.419	172.951.834	213.153.563	250.955.824	274.611.497	313.611.029	339.324.237
Despesa Total da Seguridade ² (2)	170.988.635	197.841.982	230.798.015	265.091.450	303.251.267	335.583.806	371.035.614
Resultado da Seguridade (3 = 1-2)	- 18.982.216	- 24.890.148	- 17.644.452	- 14.135.626	- 28.639.770	- 21.972.777	- 31.711.377
Desvinc. De Receitas da União - DRU (3)	19.652.058	23.613.132	29.812.684	33.258.873	33.948.353	39.030.570	39.580.914
Resultado da Seguridade + DRU (5= 3+4)	669.842	- 1.277.016	12.168.232	19.123.247	5.308.583	17.057.793	7.869.537

²⁵SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Desvinculação de receitas não gera direito a devolução de tributo a contribuinte. STF. 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=279713&caixaBusca=N> Acesso em 04 jun. 2015.

²⁶BERWANGER, Jane. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Notícia. 2014. Disponível em: <http://www.ibdp.org.br/noticias2.asp?id=1753> Acesso em 04 jun. 2015.

²⁷SAVARIS, José Antonio. Uma teoria da decisão judicial da previdência social: contributo para superação da prática utilitarista. Diss. Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-25082011-161508/en.php> Acesso em 30 mai. 2015.

Conforme assinala Savaris, “o orçamento da Seguridade Social seria superavitário em 2002 e entre 2004 a 2008, uma vez que descontadas as importâncias retiradas pela DRU”. Savaris²⁸ salienta ainda que “as desvinculações consistem em um atentado contra qualquer possibilidade de se organizar um fundo solidário entre gerações”.

Gentil nos apresenta um quadro ainda mais contraditório ao se analisar de forma correta as despesas com a seguridade social entre os anos 1995 a 2005. Ao realizar o cálculo computando os ingressos de recursos legalmente vinculados ao sistema de seguridade social o resultado é ainda mais estarrecedor, conforme a tabela abaixo²⁹:

TABELA 3						TABELA 4					
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL											
1995 a 1999						2000 a 2005					
valores correntes em R\$ milhões											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾											
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	35138	43686	44148	46641	47425	55715	61060	71028	80730	93765	108434
COFINS	14669	17171	18325	17664	30875	38707	45507	50913	58216	77593	87902
CPMF	0	0	6910	8113	7949	14395	17157	20265	22987	26340	29230
CSLL	5615	6206	7214	6542	6767	8750	9016	12507	16200	19575	26323
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974	923	1028	1062	1276	1450	1564
PIS/PASEP ⁽²⁾	3541	4281	4358	4273	5694	5791	6700	7498	10011	11650	13228
TOTAL DA RECEITA	59519	71828	81226	83762	99684	124281	140468	163273	189420	230373	266681
DESPESA ⁽³⁾											
SAÚDE	14782	14727	17986	16610	19150	20270	23634	25435	27172	32973	36483
PREVIDÊNCIA(4)	36332	45303	48176	56156	60935	67544	77584	89380	109625	125901	144918
ASSISTÊNCIA SOCIAL (5)	788	1268	2132	3103	3841	4442	5298	6513	8416	13863	15806
ABONO E SEGURO DESEMPREO	3269	3833	4317	4459	4843	4636	5635	7062	8074	9471	11337
TOTAL DA DESPESA	55171	65131	72611	80328	88769	96892	112151	128390	153287	182208	208544
RECEITA - DESPESA	4348	6697	8615	3434	10915	27389	28317	34883	36133	48165	58137
RECEITA COM DRU - DESPESA	0	1068	1199	0	463	13675	12435	16434	14395	20844	26488
Elaboração própria											
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários											
Governamental											
(1) Exclui a Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares											
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES											

²⁸ Ibidem

²⁹ GENTIL, Denise Lobato. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990–2005. Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007. Disponível em: http://movimentocar.com/paginas/reforma_previdencia/2007/a_falsa_crise_271007.pdf Acesso em 30 mai. 2015.

(3) Despesa liquidada e paga por função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho mas é um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.
(4) Estão excluídos os gastos com inativos do RPPS civis e militares
(5) Até 1999 os dados da função assistência vêm somados à previdência. Nesta tabela, assistência social foi separada por programa.
(6) A DRU é de 20% sobre a receita, mas nos anos de 1995 e 1998, foi menor, de 17,8% e 9,2%, respectivamente.
OBS: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência.
O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU

Segundo a afirmação de Gentil³⁰, “esta tabela é calculada de acordo com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988”. Ainda afirma que “o sistema de seguridade social tem sido superavitário ao longo do período de 1995 a 2005”, “tendo um excedente de recursos se elevado de R\$ 4,3 bilhões, em 1995, para R\$ 58,1 bilhões em 2005.” Ainda, conclui que “houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU,” com exceção dos anos de 1995 e 1998 em que embora as contas tenham sido superavitárias a DRU foi inferior a 20%, nos outros anos retiradas as desvinculações ainda sobraram recursos que foram destinados a outras aplicações diversas à seguridade social.

Gentil afirma ainda que “com a criação da DRU, as receitas da seguridade social passaram a serem deslocadas do seu orçamento próprio para o orçamento fiscal, para serem utilizadas em qualquer rubrica. Apenas 20% delas, entretanto, foram insuficientes.” Alega a economista que “através das tabelas apresentados foram desviados muito mais do que os 20% previstos, no período entre 1995 a 2005, a DRU totalizou R\$ 267 bilhões, dentre os quais R\$ 107 bilhões estão além do limite permitido”.

A análise dos números demonstra que nem a previdência social, e tampouco o sistema de seguridade social são deficitários. Ao se analisar a destinação correta de seus recursos observa-se que os recursos que deveriam ser a promoção das reduções de desigualdades no país acabam tendo outras destinações diversas das estabelecidas pelo legislador constitucional originário. Prejudicando a saúde, a assistência social e impossibilitando novos investimentos na previdência social afim de que ela possa ser mais eficiente em situações preventivas. , conforme se observa abaixo:

³⁰ Ibidem

TABELA 5 ³¹			
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL			
1995 - 2005			
valores correntes em milhões			
ANO	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (20%) (A)	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS ACIMA DE 20%(B)	TOTAL (A) + (B)
1995	4348	0	4348
1996	5628	1068	6696
1997	7416	1199	8615
1998	3434	0	3434
1999	10451	463	10914
2000	13713	13675	27388
2001	15882	12435	28317
2002	18449	16434	34883
2003	21738	14395	36133
2004	27322	20844	48166
2005	31559	26488	58047
TOTAL	159940	107001	266941

Elaboração própria
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários

Obs: Na coluna A, nos anos de 1995 e 1998 a desvinculação foi inferior a 20% (foi de 17,8% e de 9,2%, respectivamente).

³¹ Ibidem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se observou no presente trabalho, vimos que a Seguridade Social é uma base fundamental do Estado Social, constitui em peça chave para a redução das desigualdades do país, visto que este é um dos objetivos centrais da República Federativa do Brasil, expresso no Art. 3º, III da Constituição Federal. No entanto, as administrações federais têm se empenhado em utilizar os recursos para a promoção da sociedade em outros fins diversos.

Ainda que se justifique que as utilizações dos recursos da DRU são para fins que ajudam a governabilidade, é imperioso destacar que o investimento em saúde, assistência social e no reaparelhamento da previdência social em situações preventivas de saúde pode promover uma revolução em nosso país, não sendo uma despesa mas um investimento que em médio prazo trará enormes benefícios tanto a economia quanto para a sociedade. Como vimos a DRU arrecadou R\$ 267 bilhões de reais entre 1995 a 2005. Imagina-se o que seria dos serviços de seguridade social com pelo menos 50% destes recursos. O quanto se poderia melhorar a saúde? O quanto a assistência social poderia promover ações de redução de desigualdades?

Desta forma é importante que a sociedade esteja de posse destas informações para que possa refletir sobre suas escolhas políticas, inclusive estas informações devem ser debatidas no nosso congresso nacional a quem incumbe fiscalizar o poder executivo e tomar providências para que o real interesse de seus eleitores possa ser levado a cabo.

Importante também salientar que o sistema de tripartição da seguridade social é o modelo adotado pelo Brasil e que atualmente este não tem sido aplicado de forma correta. Na prática vemos que a União somente destina as verbas da própria seguridade e ainda retira destas verbas valores para outras aplicações, violando completamente este modelo de seguridade social.

Assim, podemos concluir que não existe um déficit na previdência, mas uma interpretação incorreta dos dispositivos legais que regem esta matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Apud* Berwanger, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência Rural: Inclusão Social**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2011.

BERWANGER, Jane. **Instituto brasileiro de direito previdenciário. Notícia**. 2014. Disponível em <http://www.ibdp.org.br/noticias2.asp?id=1753> Acesso em 04 jun. 2015.

BALERA, Wagner. X CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, 2014, Florianópolis. Anais **A Precedência da Fonte de Custeio no Cenário da Hermenêutica Constitucional Previdenciária**. Disponível em <http://www.ibdp.org.br/hotsite/index.html> Acesso em 04 jun. 2016.

BREYNER, Frederico Menezes. **Inconstitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) Quanto às Contribuições Sociais Sob a Ótica dos Direitos Prestacionais Fundamentais**. Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena. Ano X – Número XIII. 2006. Disponível em: <http://www2.direito.ufmg.br/revistadocaap/index.php/revista/article/view/49/48> Acesso em 03 jun. 2015.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União Gastos Sociais e Ajustes Fiscal**. Senado Federal. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/872/4/R167-20.pdf> Acesso em 03 jun. 2015.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990–2005**. Congresso Trabalhista Brasileiro. 2007. Disponível em: http://movimentocar.com/paginas/reforma_previdencia/2007/a_falsa_crise_271007..pdf Acesso em 30 mai. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

BRASIL. **Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct Acesso em 30 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal De 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 03 jun. 2015.

BRASIL. **Decreto nº3.048, de 6 de maio de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 70, De 30 De Dezembro De 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp70.htm Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101 (Lei De Responsabilidade Fiscal)**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 6.717 - De 12 De Novembro De 1979**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/..%5C1979%5C6717.htm> Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Nº7.689, De 15 De Dezembro De 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7689.htm Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.212, De 24 De Julho De 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em 05 jun. 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.213, De 24 De Julho De 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm Acesso em 05 jun. 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Comentários à lei básica da previdência social: tomo I, plano de custeio: Lei 8.212/91**. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Coord. LENZA, Pedro. **Direito Previdenciário Esquematizado** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAVARIS, José Antonio. **Uma teoria da decisão judicial da previdência social: contributo para superação da prática utilitarista**. Diss. Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-25082011-161508/en.php> Acesso em 30 mai. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Desvinculação de receitas não gera direito a devolução de tributo a contribuinte**. STF. 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=279713&caixaBusca=N> Acesso em 04 jun. 2015.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.