

**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**REFLEXOS DA MUDANÇA DE ALÍQUOTA DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS  
DA UNIÃO (DRU) NO RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

## **Resumo**

A Desvinculação de Receitas da União surgiu em 1994 como uma ferramenta provisória e vem sendo prorrogada até os dias de hoje por meio de emendas constitucionais visando a flexibilização do orçamento público e realocação de recursos ociosos onde há déficit. O presente trabalho tem como objetivo identificar se a última prorrogação da DRU por meio da EC nº 93/2016, que trouxe um aumento de alíquota de desvinculação de receitas de 20% para 30%, causou reflexos no resultado do Regime Geral de Previdência Social. A amostra selecionada foi dos resultados previdenciários do período de 2007 a 2021. Os dados foram coletados de demonstrações mensais de resultados previdenciários disponibilizados no sítio da Previdência Social, corrigidos pelo INPC por se tratarem de valores monetários em períodos diferentes. Os dados mostraram que em todos os anos da amostra houve déficit previdenciário. Por meio do teste de médias foi possível comparar o período de 2007 a 2015, quando a DRU possuía alíquota de 20% com o período de 2016 a 2021, com a alíquota de 30%. Houve uma queda significativa tanto nos resultados mensais quanto nos anuais após a mudança de percentual da DRU, o que evidencia que a mesma refletiu no resultado, aumentando ainda mais o déficit. A pesquisa mostrou que a Previdência Social não possui recursos ociosos, já que apresenta sucessivos déficits, assim, a realocação de receitas do RGPS para pagamento de outras despesas não relacionadas a benefícios previdenciários não mostra-se adequada no atual cenário.

**Palavras-chave:** DRU. Contabilidade pública. Administração Pública. Previdência social.

## **Abstract**

The Decoupling of Union Revenues (DRU in portuguese) was created in the year of 1994 as a temporary tool, but has been extended by constitutional amendments with the purpose of making the Public Budget more flexible and putting idle resources in needing áreas. The following article has the function of identify if the most recent DRU extension made by the Constitutional Amendment nº93/2016, wich brought an increasement in the percentagem of decoupling from 20% to 30%, has caused any changes in the results of the Social Security Program. The selected sample of data was the social security results from the year of 2007 to 2021. The data was collected from monthly statements of social security results available on the Social Security website, corrected by the INPC as they are monetary numbers in different periods. The data showed that in all years of the sample there was a déficit result. Using the average test, it was possible to compare the period from 2007 to 2015, when the DRU had a rate of 20%, with the period from 2016 to 2021, with a rate of 30%. There was a significant drop in both monthly and annual results after the change in the DRU percentage, which shows that it has impacted in the result, further increasing the deficit. The research showed that Social Security does not have idle resources, as it presents successive deficits, therefore, the reallocation of it's revenues to pay other expenses not related to social security benefits is not appropriate in the current scenario.

**Key Words:** DRU. Public Accounting. Public Administration. Social Security.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1994 o Brasil passava por um período de hiperinflação causada pela alta instabilidade política e econômica, quando ocorria um *impeachment* do mandato do presidente Fernando Collor de Mello. Com o objetivo de melhorar a economia o presidente Itamar Franco junto com o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso criaram e colocaram em prática o Plano Real que tinha como principal objetivo criar uma nova moeda, o Real, e solidificar a economia para os cidadãos, melhorando a imagem do país internacionalmente (Portal do Senado, 2017).

Durante a implementação do Plano Real foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE). A ferramenta surgiu com o objetivo de tornar o orçamento público mais maleável, permitindo que os governantes retirassem recursos, que segundo a constituição eram vinculados, ou seja, deviam ser utilizados em uma destinação específica, e realocá-los a onde julgassem haver maior necessidade durante a elaboração do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual. O instrumento passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em 1996 e por fim se tornou Desvinculação de Receitas da União (DRU) no ano 2000, como vem sendo chamada até os dias atuais. Apesar das mudanças de nomenclaturas, a finalidade não se alterou.

O instrumento que permite a desvinculação foi promulgado pela emenda constitucional nº 1 de 1º de março de 1994, que autorizou o uso do mesmo para os exercícios financeiros de 1994 e 1995 e desde então passou por sucessivas prorrogações, permitindo a desvinculação de 20% das receitas de contribuições sociais e econômicas. A mais recente prorrogação foi realizada pelo governo por meio da Emenda Constitucional nº 93 de 2016 que aumenta a alíquota de desvinculação para 30% e autoriza o uso da DRU até 2023. Mesmo 23 anos após sua promulgação, a ferramenta continua sendo utilizada com a intenção de quitar a dívida interna, leia-se de juros a bancos e rentistas (Amorim; Morgado, 2016). Estudos na área da contabilidade como o de Dias (2011) buscam identificar se ainda existe necessidade da desvinculação concluindo que a ferramenta é benéfica para a administração pública por tornar as receitas mais flexíveis.

Na área do direito, desde a promulgação do FSE (a atual DRU), em 1994, há pesquisas discutindo sobre a ferramenta. Braga (2015) analisa a constitucionalidade da DRU confrontando-a com o inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 e julga com base em suas análises que não há brechas para a desvinculação de receitas na constituição, tornando a ferramenta inconstitucional. Tal conclusão pode ser considerada um consenso entre os acadêmicos de direito visto que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) já se posicionou da mesma forma.

Quando a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 31, de 2016 que autorizava o aumento do percentual de desvinculação estava em tramitação, o Portal do Senado Federal abriu uma consulta pública para que as pessoas pudessem manifestar sua opinião. A consulta teve apenas 51 votos, sendo 43 contra e 8 a favor, o que pode ser considerado um número baixíssimo de manifestações, dada a relevância da DRU no orçamento público, porém compreensível, considerando a baixa participação política da população brasileira como um todo, sobretudo em relação às finanças públicas, área de difícil compreensão para grande parte das pessoas, mesmo aquelas que têm algum domínio técnico.

A previdência social está em processo de reforma com o objetivo de melhorar o seu desempenho, sendo a DRU, uma possível causadora do frequente déficit. Com as constantes discussões sobre essa ferramenta como um dos diversos fatores

que afetam o equilíbrio do sistema previdenciário brasileiro, levanta-se o questionamento: **“O aumento da alíquota da Desvinculação da Receita da União (DRU) refletiu no resultado da Previdência Social?”**.

O presente trabalho tem como objetivo observar a evolução dos resultados da Previdência Social ao longo dos últimos anos, a eficácia do sistema previdenciário e identificar se o aumento da alíquota da DRU reflete no resultado da previdência social que apresenta déficits sucessivos. Para isso são observados os resultados da previdência no período de 2007 a 2021, examinando o comportamento dos mesmos de quando a alíquota de desvinculação era de 20%, até 2015, e comparar com os mais recentes resultados, após a mudança para 30%, a partir de 2016.

A juridicidade da DRU é questionada desde a sua promulgação em 1994 e faz-se necessário identificar se ela cumpre o objetivo proposto, que é flexibilizar o orçamento e evitar que haja recursos ociosos oriundos de superávits, enquanto há déficit em outras áreas. A desvinculação surgiu inicialmente como uma ferramenta provisória, mas vem sendo utilizada até hoje com a mesma justificativa. Dessa forma, um estudo sobre a DRU, tomando como base os reflexos na previdência social, é importante para conhecimento da sociedade, visto que o país passa novamente por uma alta instabilidade política, marcada por uma reforma previdenciária e trabalhista, além de uma pandemia que continua a afetar a economia em todo o mundo.

A pesquisa analisa a rigidez da contabilidade pública. É importante um estudo mais aprofundado sobre o princípio da área citada, que é o equilíbrio orçamentário, sendo o mesmo mais enfatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no ano de 2000.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Distribuição e vinculação da arrecadação federal**

Santos e Camacho (2014) explicam que o orçamento público, que engloba os Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias Anuais, é elaborado buscando o equilíbrio entre receitas e despesas, estimando com a maior precisão possível o que será arrecadado, e com base nessa estimativa definir as despesas de cada período, garantindo a realização dos serviços públicos, sem falta de recursos monetários para liquidar todas as despesas, assim como garantir também que não ocorram superávits constantes, o que geraria recursos ociosos.

Giacomoni (2011) diz que receitas não vinculadas são de livre alocação como as receitas de impostos, enquanto as receitas vinculadas obrigam o uso das mesmas para a aquisição de um bem a fim de fornecer um serviço. Um problema que a vinculação das receitas traz é que alguns setores acabam tendo déficit causado por excesso de demanda ou por requerer mais recursos para cobrir as despesas relacionadas a serviços que a própria constituição ou legislação ordinária garantem ao povo, enquanto outros setores têm excesso de recursos por arrecadar mais do que necessário para manter suas atividades e cobrir seus gastos. As vinculações impediriam um setor superavitário transferir certos recursos para outro setor deficitário, o que causa desproporcionalidade entre receitas e despesas.

Ferreira e Lima (2017) explicam que as receitas vinculadas surgem do princípio de que certos recursos arrecadados serão sempre usados para financiar uma determinada despesa, e as mesmas tornam o orçamento dos gestores setoriais mais confortável por não ter que disputar com outros setores um certo recurso,

enquanto isso o gestor central do orçamento é prejudicado por essas vinculações por haver um desequilíbrio de recursos. O mesmo autor fala de como algumas receitas são vinculadas pela sua própria natureza, como o empréstimo que sempre será usado para pagar uma despesa de capital ou refinar a dívida pública, fazendo com que a mesma cresça.

As contribuições são grande parte da receita orçamentária e diferente dos impostos, elas sempre têm algum objetivo específico, o que faz com que elas sejam vinculadas. O inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal promulgado em 1988 veda o uso de recursos arrecadados de contribuições sociais com despesas que não as relacionadas ao pagamento de benefícios da previdência social. Analisando apenas esse trecho da constituição é possível considerar qualquer desvinculação de contribuições sociais e previdenciárias inconstitucional. Porém, o artigo 60, que rege as emendas constitucionais, possibilita a alteração de pontos da constituição, contanto que não sejam cláusulas pétreas (Braga, 2016).

De acordo com Lima (2009), a lei orçamentária não possui despesas obrigatórias, ela apenas estima o que irá ser recebido e autoriza pagamentos. Os gestores não têm o poder de definir nenhum gasto como obrigatório, porém a constituição em seu artigo 167, inciso XI diz que o receitas de contribuições sociais tratadas pelo artigo 195 devem ser utilizadas apenas para pagamento de benefícios do RGPS que são tratados no artigo 201. Assim surge a obrigatoriedade da execução de despesas para cumprir o que foi definido como um direito da população em contraprestação com o pagamento dos tributos. Como no Brasil há diversas leis que obrigam a existência da gratuidade de diversos serviços, as despesas obrigatórias deixam o orçamento cada vez mais rígido, semelhante à Itália.

Giacomoni (2011) comenta sobre como a Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe um princípio que é inserido na Constituição Italiana de 1946 sobre criação de novas despesas ou aumento de alguma existente. O princípio trata de como o gestor precisa indicar uma forma de custear as despesas que insere no orçamento, ou seja, se há uma despesa nova ou maior em relação ao período anterior, é esperado que haja uma forma de arrecadar recursos para executá-las, justificando os devidos gastos.

## **2.2 Desvinculação das Receitas da União**

A Desvinculação das Receitas da União é uma ferramenta que permite que uma parte de receitas vinculadas a uma determinada despesa segundo a constituição possam ser realocadas a outra destinação em que há falta de recursos, flexibilizando o orçamento para a gestão. A ferramenta surgiu em 1994, quando o Plano Real era colocado em prática e a prioridade era estabilizar a economia que vinha extremamente instável devido a escândalos políticos e uma república nova em desenvolvimento. No início foi promulgada como algo provisório que duraria por dois anos até que o real e a economia se solidificassem (Portal do Senado, 2017).

Autores na área da contabilidade como Rocha e Dias concordam sobre os benefícios trazidos pela DRU ao orçamento público. Rocha (2015) é uma das autoras que defende o uso da ferramenta e ressalta como o déficit anunciado pelo governo e imprensa não levam em conta as receitas da seguridade social, o que faz o resultado apresentar um superávit de fato. Dias (2011) fala sobre como a DRU por meio de transferências intergovernamentais auxilia no alcance do superávit primário que é essencial desde o estabelecimento das metas fiscais desde 1999.

No Quadro 1 a seguir estão as alterações de denominações da DRU, assim como o dispositivo que a promulgou e a vigência de cada:

**Quadro 1:** Desvinculação De Receitas – De 1994 A 2016

<b>Denominação</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Vigência</b>	<b>Alíquota de Desvinculação</b>
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995	20%
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º semestre de 1997	20%
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º semestre de 1997 a 1999	20%
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003	20%
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007	20%
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011	20%
DRU – Prorrogação 3	EC nº 68/2011	2012 a 2015	20%
DRU – Prorrogação 4	EC nº 93/2016	2016 a 2023	30%

Fonte: Adaptado de Dias (2011).

Poucas alterações de conteúdo ocorreram ao longo das prorrogações, sendo uma das mais relevantes, a preservação das principais transferências a estados e municípios na EC nº 27/2000, fazendo com que os mesmos não perdessem com a desvinculação e sendo a principal diferença da DRU para o FSE e FEF (DIAS, 2011). A mais recente prorrogação feita pela EC 93 de 2016 também trouxe uma importante alteração, permitindo seu uso a partir do ano da aprovação até 2023 pela União, e autorizando também a desvinculação das receitas dos municípios, estados e Distrito Federal. Além disso, houve o aumento da alíquota de 20% que vinha sendo mantida desde 1994 para 30%, flexibilizando mais ainda o orçamento público.

Vale ressaltar que a desvinculação não impede que as mesmas sejam utilizadas no que eram previamente vinculadas, ou seja, o gestor pode optar pela não desvinculação das receitas se julgar que não há a necessidade (Nery, 2015).

### **2.3 Financiamento do sistema previdenciário e seu suposto déficit**

Rocha (2016) explica como a previdência social é compulsória no Brasil, seja para servidores públicos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ou para trabalhadores da iniciativa privada pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sendo outros regimes complementares optativos. A autora explica ainda que o RGPS é gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e parte de um pressuposto simples: os trabalhadores contribuem com uma parte do seu salário e os empregadores fazem contribuição patronal de 20% de toda a remuneração devida durante o mês aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços acordo com a Lei 8.212/91, para que a arrecadação total seja repassada como benefício para os que estão aposentados por idade, tempo de contribuição ou invalidez.

A previdência está inserida na seguridade social, que por sua vez tem também a saúde e assistência social como competência (Nery, 2015). O autor

também encontra alguns problemas na distribuição dos recursos pagos pelos contribuintes que não são usados exclusivamente para o pagamento de aposentadorias, uma vez que há benefícios de afastamentos e invalidez, além dos trabalhadores rurais que não contribuem com INSS, mas recebem benefício.

Apesar dos constantes alardes na mídia sobre o déficit, o governo continua cumprindo suas funções sociais e as despesas obrigatórias relacionadas à previdência vêm sendo pagas normalmente, indicando que a DRU não estaria afetando seu funcionamento (DIAS, 2011). No entanto, em 2016, o governo federal criou a PEC 287/2016, propondo uma reforma na previdência social alegando que a mesma não estava tendo receita suficiente para o pagamento de benefícios do RGPS. A PEC aumenta o tempo de serviço e a contribuição para a aposentaria, fazendo com que haja mais contribuintes por beneficiado. O argumento do governo é suportado por reformas previdenciárias recentes em países como França, Alemanha e Japão, pois quando a expectativa de vida de um país aumenta, haverá maior número de aposentados e menos contribuintes (Ferreira, 2007).

Ao analisar os fluxos de caixa do INSS, a previdência apresentou superávit em diversos anos considerando a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários do RGPS conforme o estudo de Gentil (2007). A autora argumenta que dos exercícios de 1990 a 2005, apenas cinco deles apresentou um saldo negativo, sendo assim, toda a ênfase dada ao suposto déficit seria devido à DRU, que causa uma falta de recursos para pagar as despesas da previdência.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Segundo Oliveira (2011) a metodologia de uma pesquisa é o caminho a ser seguido para que o conhecimento científico seja constituído. O autor enfatiza ainda que a metodologia busca a melhor forma de abordar problemas para produzir um conhecimento. Assim, a metodologia é adotada com base nos problemas e objetivos do trabalho científico, com o intuito de definir o tipo do estudo e descrever os métodos de acordo com os objetivos, assim como a extensão dos testes que guiam até a obtenção de resultados.

O presente trabalho apresenta uma pesquisa descritiva e documental com análise do tipo quantitativa. Segundo Gil (2008), define-se como descritivo o estudo que tem objetivo de observar, registrar, analisar, classificar e interpretar os fatos de forma imparcial, não dando liberdade para o pesquisador influenciar nessas análises. A pesquisa documental explora documentos que contenham informações que dão suporte ao estudo em andamento. A análise quantitativa refere-se a expor de forma enumerada a frequência ou intensidade da informação, buscando validar de maneira estatística uma hipótese estabelecida pelo autor (Silva, 2017).

A coleta de dados foi feita por meio eletrônico, via internet no site da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, onde são publicados com frequência mensal os resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esses resultados são divulgados por meio de demonstrações simplificadas e gráficos que mostram a evolução dos valores referentes ao RGPS. As demonstrações mostram o confronto da arrecadação líquida, que é constituída pela arrecadação líquida urbana e rural, Comprev e a desoneração da folha de pagamento com as despesas com benefícios que por sua vez é constituída pelos Benefícios Previdenciários, passivo judicial e Comprev. O confronto da arrecadação com as despesas resulta no resultado previdenciário, foco do presente estudo.

A técnica de análise utilizada na pesquisa é o teste de hipótese. Segundo Silva (2017), hipótese é “o que está suposto”. O autor ainda indica que após a determinação do problema da pesquisa, é definida a principal resposta provável à pergunta, que não necessariamente será a resposta dada pelo trabalho científico. Assim, a hipótese é uma solução temporária para o problema de pesquisa enquanto a mesma é desenvolvida. Os dados do estudo são secundários, uma vez que os mesmos receberam uma forma de tratamento nas demonstrações onde constam.

Neste artigo é trabalhada a hipótese de que o aumento da alíquota de desvinculação da DRU reflete nos resultados da Previdência Social, uma vez que a ferramenta permite a mudança do destino de recursos por ela arrecadados.

O recorte amostral utilizado consiste nas demonstrações dos Resultados Previdenciários mensais de 2007 a 2021. O recorte em questão não se caracteriza como não probabilístico e foi escolhido devido à acessibilidade, o que quer dizer, segundo Gil (2008) que o resultado não necessariamente irá se repetir em possíveis reaplicações do teste. Contudo, a amostra selecionada para o trabalho é de um período recente, com o objetivo de retratar a situação atual do RGPS que passa por instabilidades e reformas, dando maior relevância ao estudo.

Os dados coletados nas demonstrações estavam em milhões de reais e em valores nominais. Por se tratar de valores monetários em diferentes períodos, foi feita a correção dos valores por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) na ferramenta online DrCalc, trazendo todos os valores para o mês de Dezembro de 2021, último mês da amostra. Com os resultados atualizados para a mesma data, foi possível fazer uma análise dos resultados anuais, somando os 12 meses de cada ano. O INPC foi o índice utilizado no presente estudo por ser o mesmo que consta nos próprios relatórios da Previdência Social para análise horizontal e forma de projeções futuras.

Após a coleta de dados foi feita uma observação da evolução dos Resultados Previdenciários mensais do período de 2007 a 2015, época em que a EC nº 56/2007 e a EC nº 68/2011 estavam em vigência e a DRU tinha a alíquota de desvinculação de 20%, assim como dos resultados mensais de 2016 a 2021, época em que a EC nº 93/2016 já estava em vigor, alterando o percentual de desvinculação para 30%. Por meio do teste de médias, que foi feito por meio do Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versão 10.0, tornou-se possível visualizar se a mudança de alíquota causou reflexos nos resultados do RGPS com relevância estatística.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para evitar distorções na análise, por se tratar da comparação de valor em períodos de tempo diferentes, esses foram corrigidos pelo INPC para dezembro de 2021, possibilitando uma observação mais coesa.

Partindo para a análise de resultados anuais, percebe-se que a arrecadação líquida não possui grandes variações ao longo dos últimos 15 anos. Na tabela 1 a seguir podem-se visualizar os valores nominais da arrecadação líquida frente aos mesmos valores corrigidos pelo INPC:

**Tabela 1 – Arrecadação líquida anual de 2007 a 2021**

<b>Ano</b>	<b>Valor corrente</b>	<b>Valor constante (INPC 12/2021)</b>
<b>2007</b>	140.411,80	325.610,38
<b>2008</b>	163.355,30	355.430,11
<b>2009</b>	182.008,40	377.235,51



2010	211.968,40	417.573,99
2011	245.891,90	454.586,02
2012	275.764,70	483.462,14
2013	307.147,00	506.434,85
2014	337.503,10	524.857,64
2015	350.272,00	498.091,13
2016	358.137,30	466.382,32
2017	374.784,80	474.055,93
2018	391.181,80	480.791,91
2019	413.339,40	489.559,18
2020	404.772,50	461.448,70
2021	462.244,00	483.676,00

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

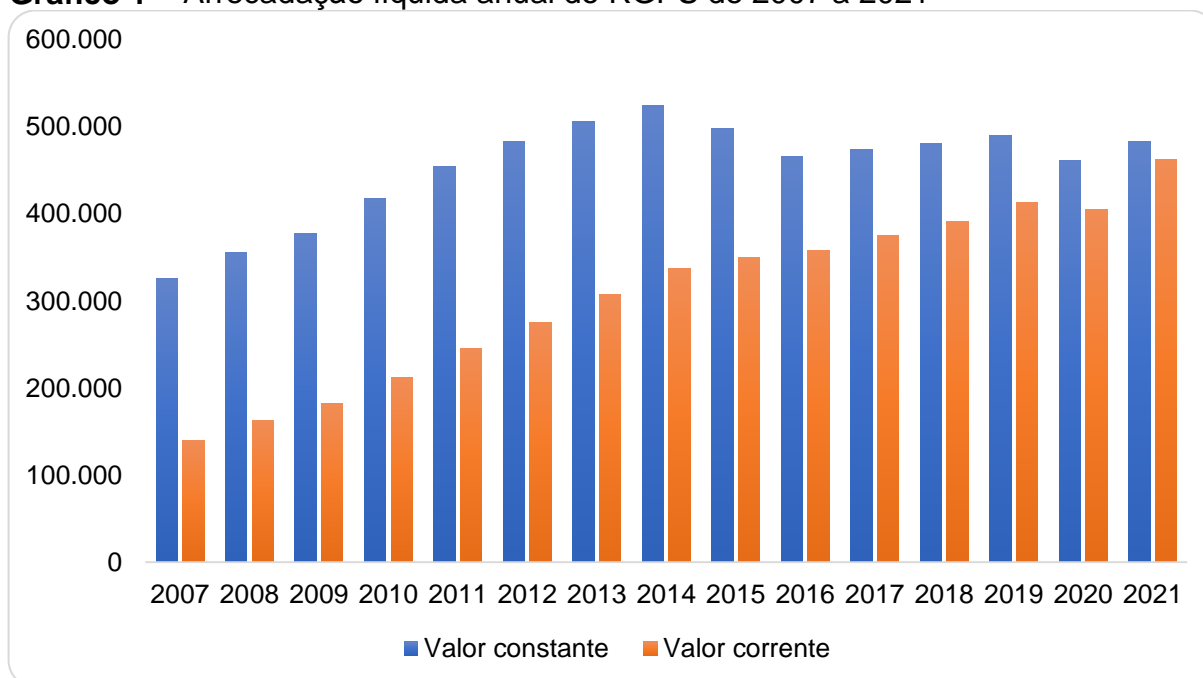
Obs.: Valores em milhões de reais

Segundo o Banco Mundial, a população brasileira estimada em 2007 era de aproximadamente 190,1 milhões de pessoas, enquanto em 2021 esse número salta para 214 milhões. Esse aumento populacional de mais de 12% mostra uma tendência de aumento na arrecadação.

Em valores constantes, a arrecadação anual média entre 2007 e 2015, com a DRU tendo um percentual de 20%, era de R\$ 438.142.420.000, enquanto a média de 2016 a 2021 passam para R\$ 475.985.670.000 com o aumento de alíquota da DRU para 30%.

A seguir, o gráfico 1 ilustra a evolução da arrecadação líquida anual:

**Gráfico 1** – Arrecadação líquida anual do RGPS de 2007 a 2021



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Obs.: Valores em milhões de reais

Apesar de em valores correntes a arrecadação só crescer em todos os anos, nota-se que em valores constantes a arrecadação cresceu em todos os anos entre 2007 e 2014, algo natural em receitas públicas considerando fatores como

crescimento populacional e inflação. Apenas nos exercícios de 2015, 2016 e 2020 houve quedas. Com as reformas no sistema previdenciário, crises econômicas em 2015 e 2016, e por último o início dos efeitos da pandemia em 2020 que fez com que muitas pessoas perdessem seus empregos, a arrecadação pode ter sido prejudicada, causando tais quedas.

As despesas com benefícios previdenciários não apresentam grandes alterações e mantêm um crescimento num nível uniforme. Na tabela 2 é possível visualizar isso, tanto em valores nominais (correntes) quanto os valores corrigidos (constantes).

**Tabela 2 – Despesas com benefícios previdenciários**

<b>Ano</b>	<b>Valor corrente</b>	<b>Valor constante (INPC 12/2021)</b>
<b>2007</b>	185.293,40	429.845,30
<b>2008</b>	199.562,00	438.547,54
<b>2009</b>	224.876,40	466.373,27
<b>2010</b>	254.858,60	502.717,40
<b>2011</b>	281.438,20	520.728,56
<b>2012</b>	316.589,50	556.485,33
<b>2013</b>	357.003,10	589.180,75
<b>2014</b>	394.201,20	613.133,74
<b>2015</b>	436.090,10	619.963,85
<b>2016</b>	507.871,30	660.970,92
<b>2017</b>	557.234,80	704.942,50
<b>2018</b>	586.378,80	720.827,32
<b>2019</b>	626.511,00	742.289,73
<b>2020</b>	663.904,30	760.579,82
<b>2021</b>	709.582,50	745.821,99

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

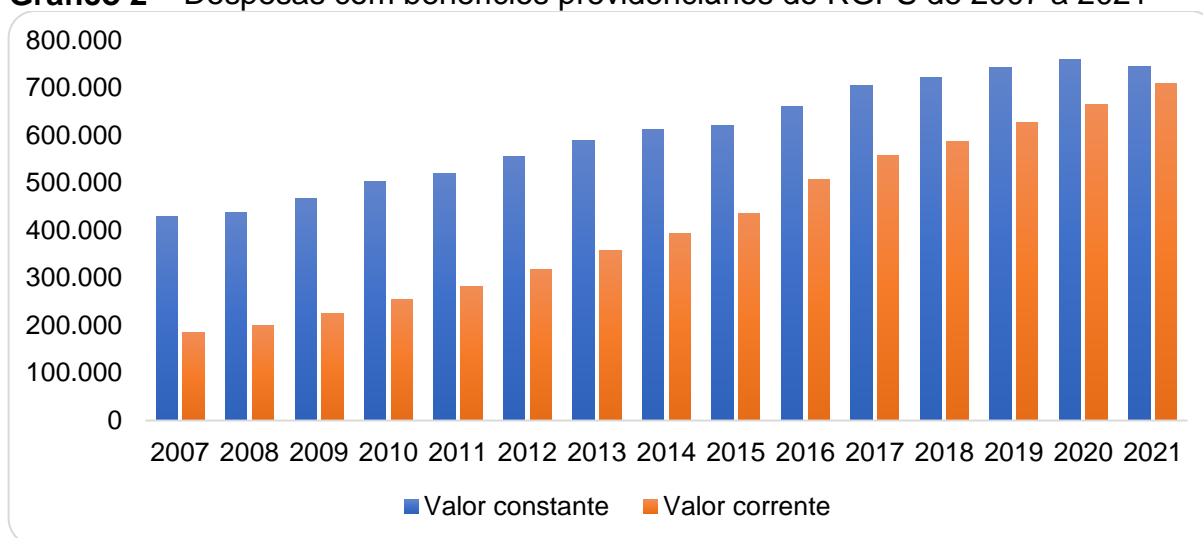
Obs.: Valores em milhões de reais

Tanto em valores constantes quanto em correntes houve crescimento de despesas em quase todos os anos da amostra, mesmo que alguns mais que outros, sendo, em valores constantes, uma média de 4,05% por ano. Apesar das crises já citadas, as despesas com benefícios não tendem a apresentar quedas, visto que a expectativa de vida também aumenta, gerando um maior número de benefícios a pagar para aposentados. Segundo O Globo, a expectativa de vida de um brasileiro em 2007, ano inicial da pesquisa, era de 72,7 anos. O mesmo, em 2021 apresenta uma expectativa de 77 anos para o residente do país.

Uma das variações mais foge do padrão é a de 2015, quando as despesas cresceram apenas 1,11% em relação a 2014. O maior desvio ocorre em 2021, onde pela primeira vez houve uma diminuição no valor das despesas com benefícios, quando foram pagos 1,94% a menos que em 2020, provavelmente devido às milhares de mortes de beneficiários com a pandemia do vírus SARS-CoV-2.

O gráfico 2 mostra a evolução das despesas com benefícios previdenciários:

**Gráfico 2 – Despesas com benefícios previdenciários do RGPS de 2007 a 2021**



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Obs.: Valores em milhões de reais

As despesas com benefícios de 2007 a 2015 eram em média R\$ 526.330.636.544,00, já entre 2016 e 2021 passaram para R\$ 722.572.045.200,00. Tal diferença se mostra maior que a da arrecadação que cresceu pouco mais de 24 milhões de reais. Já se tratando do resultado previdenciário, foco principal do estudo, em nenhum dos 15 anos houve superávit. Esse é o principal argumento para as propostas de reformas no RGPS.

Abaixo é apresentada a tabela 3 com o resultado previdenciário no período de 2007 a 2021.

**Tabela 3 – Resultado previdenciário**

Ano	Valor corrente	Valor constante (INPC 12/2021)
2007	- 44.881,60	- 104.234,92
2008	- 36.206,70	- 83.117,43
2009	- 42.868,00	- 89.137,76
2010	- 42.890,20	- 85.143,41
2011	- 35.546,30	- 66.142,54
2012	- 40.824,80	- 73.023,19
2013	- 49.856,10	- 82.745,90
2014	- 56.698,10	- 88.276,10
2015	- 85.818,10	- 121.872,72
2016	- 149.734,00	- 194.588,60
2017	- 182.450,00	- 230.886,57
2018	- 195.197,00	- 240.035,41
2019	- 213.171,60	- 252.730,55
2020	- 259.131,80	- 299.131,12
2021	- 247.338,50	- 262.145,99

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

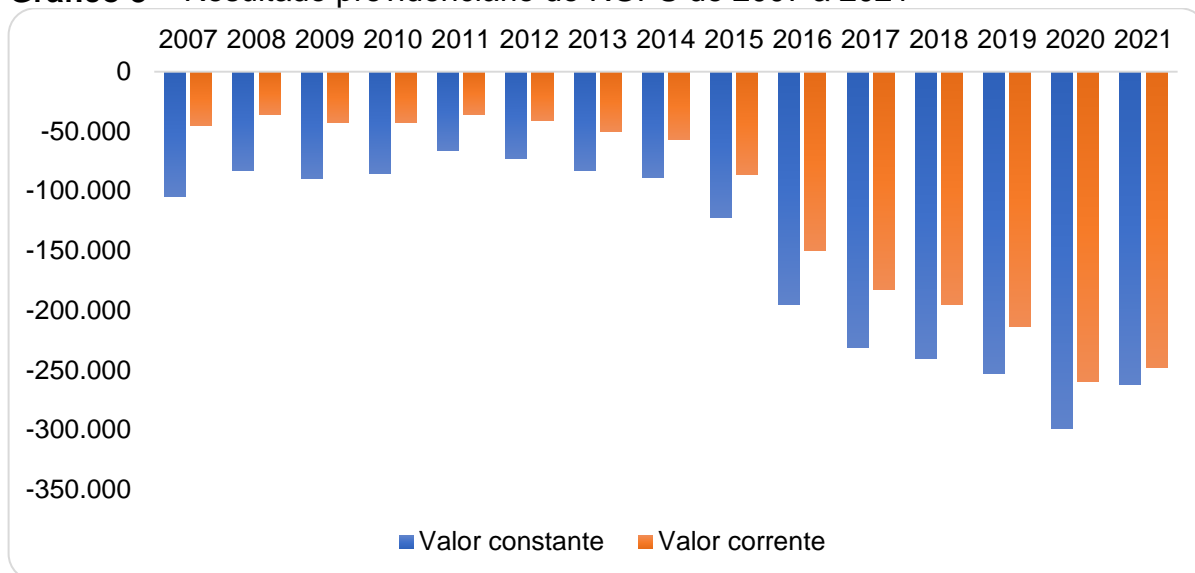
Obs.: Valores em milhões de reais

Nos resultados previdenciários estão as maiores discrepâncias. O valor médio do déficit previdenciário entre 2007 e 2015, período em que a DRU tinha percentual

de 20%, é de R\$ 88.188.218,83, já entre 2016 e 2021 com a DRU com percentual de 30%, esse déficit médio salta para R\$ 246.586.373, um aumento de 279%.

É possível visualizar a evolução dos valores no gráfico 3:

**Gráfico 3 – Resultado previdenciário do RGPS de 2007 a 2021**



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Obs.: Valores em milhões de reais

Pequenas oscilações entre crescimento e decréscimo do resultado ocorreram entre 2007 e 2015, até que no exercício de 2016 é perceptível um drástico aumento no déficit, ano em que ocorreu o aumento da alíquota da DRU. Nos anos subsequentes o resultado continuou caminhando para um aumento no déficit, sem mudanças significativas, até que em 2020, ano do começo da pandemia de COVID-19, pode-se observar um aumento mais significativo do déficit.

Além continuar com déficit em todos os anos da amostra, não há qualquer tendência de melhora no resultado. Considerando que não é possível pagar todas as despesas de benefícios previdenciários com a arrecadação líquida, o RGPS não se mostra eficaz e não possui recursos ociosos para justificar o uso da desvinculação de sua arrecadação para destinar a outras despesas públicas.

Na tabela 4 é possível visualizar as variações durante os anos:

**Tabela 4 – Variações do resultado previdenciários de 2007 a 2021 (INPC 12/2021)**

Ano	Resultado previdenciário	Variação em relação ao ano anterior
2007	- 104.234,92	-
2008	- 83.117,43	-20,26%
2009	- 89.137,76	7,24%
2010	- 85.143,41	-4,48%
2011	- 66.142,54	-22,32%
2012	- 73.023,19	10,40%
2013	- 82.745,90	13,31%
2014	- 88.276,10	6,68%
2015	- 121.872,72	38,06%

<b>2016</b>	- 194.588,60	59,67%
<b>2017</b>	- 230.886,57	18,65%
<b>2018</b>	- 240.035,41	3,96%
<b>2019</b>	- 252.730,55	5,29%
<b>2020</b>	- 299.131,12	18,36%
<b>2021</b>	- 262.145,99	-12,36%

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

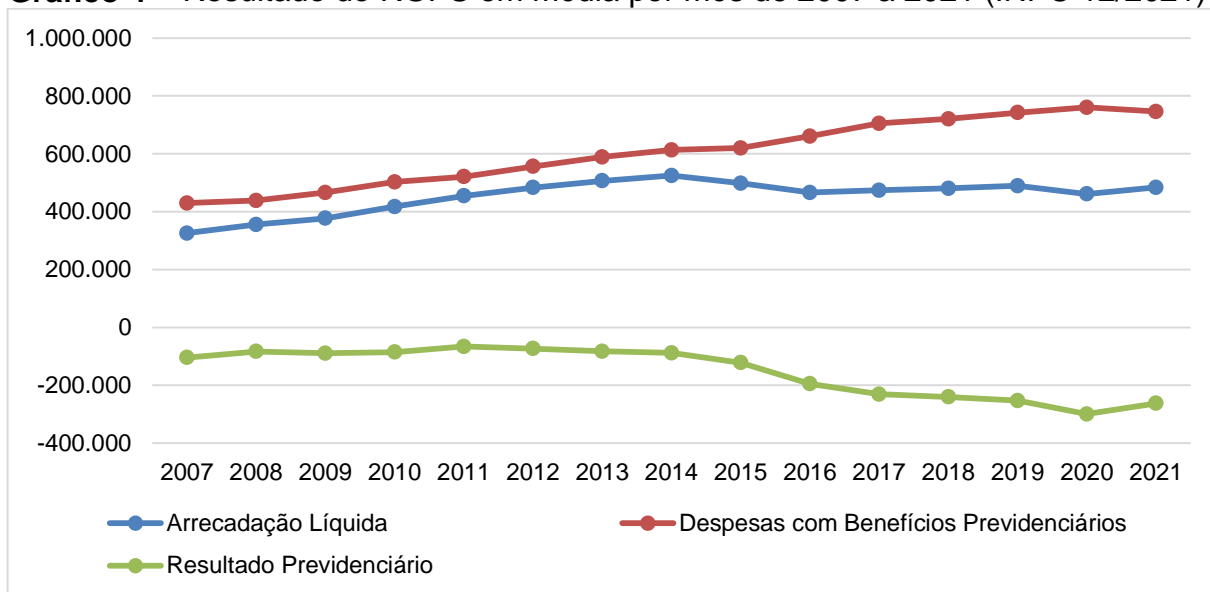
Obs.: Valores em milhões de reais

Nos anos de 2008, 2010, 2011 e 2021 o déficit foi reduzido. Em 2008 o resultado melhorou em 20,26% em relação a 2007, enquanto em 2011 o déficit ficou 22,32% menor em comparação a 2010, que também teve uma sutil melhora de 4,48%. Por fim, em 2021 o resultado apresentou-se 12,36% mais próximo do equilíbrio. Em 10 dos 14 anos os resultados apresentaram uma piora.

Enquanto a variação média entre 2007 e 2015, com a DRU tendo alíquota de 20%, era de crescimento de déficit de 3,58% ao ano, entre 2016 e 2021, com o aumento da DRU para 30%, a variação média saltou para 15,59%.

O gráfico 4 mostra a média da arrecadação líquida, despesas com benefícios e resultado do RGPS por mês.

**Gráfico 4 – Resultado do RGPS em média por mês de 2007 a 2021 (INPC 12/2021)**



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

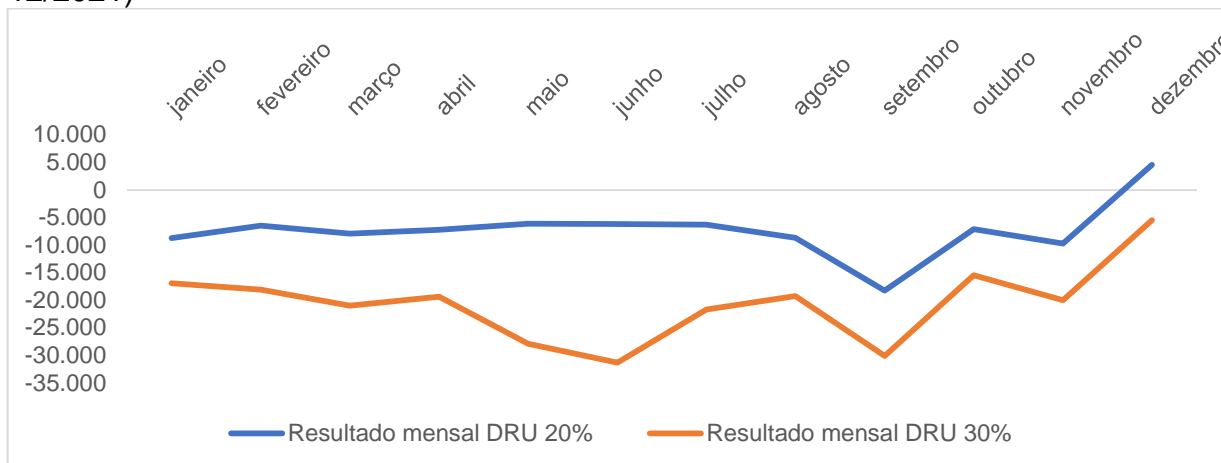
Obs.: Valores em milhões de reais

Pode-se observar que há um padrão na arrecadação e nas despesas durante o ano. De janeiro a agosto há poucas variações, contudo, é possível notar diferenças nos meses de Setembro e Dezembro. No mês de Dezembro há um grande aumento na arrecadação, o que se pode constatar que é causado pelo recolhimento de contribuições sobre 13º salário dos contribuintes, o que aumenta a base de cálculo das contribuições previdenciárias. A média do resultado nos últimos 15 anos do referido mês é de superávit de R\$ 1.448.532.925,99, sendo o melhor resultado médio mensal. Já Setembro apresenta a pior média, com um déficit de R\$

16.861.069.952,07 o que pode ser explicado pelo pagamento da primeira parcela de 13º, sem a contrapartida da contribuição sobre o mesmo.

No gráfico 5 é possível visualizar a diferença entre o resultado mensal médio com a DRU a 20% e 30%.

**Gráfico 5** – Resultado médio do RGPS por mês com DRU 20% e 30% (INPC 12/2021)



Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Obs.: Valores em milhões de reais

Apesar dos resultados não serem satisfatórios na linha em azul, após o aumento da alíquota todos os meses tiveram um resultado médio ainda pior, sendo que o mês de dezembro, antes o único com superávit, também ficasse com déficit.

A tabela 5 a seguir mostra a estatística descritiva das médias dos resultados mensais de 2007 a 2015, com a DRU de 20% e dos meses de 2016 a 2021 após a mudança de alíquota para 30%.

**Tabela 5** – Análise com base em estatística descritiva

	<b>DRU 20%</b>	<b>DRU 30%</b>
<b>Média</b>	-7.349,02	-20.548,86
<b>Erro padrão</b>	566,54	1.385,77
<b>Desvio padrão</b>	5.887,67	11.758,64
<b>Variância da amostra</b>	34.664.621,14	138.265.721,73
<b>Mínimo</b>	-27.595,25	-63.835,62
<b>Máximo</b>	11.200,22	8.028,70
<b>Contagem</b>	108	72

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Conforme a tabela 5, a estatística descritiva indica que as médias de resultados mensais de 2007 a 2015 comparados com os de 2016 a 2021 mostraram-se substancialmente diferentes, mesmo com os valores corrigidos.

O teste de médias foi feito com a finalidade de comparar os resultados previdenciários mensais de 2007 a 2015 com os de 2016 a 2021. A divisão se deve

à mudança de alíquota da DRU para 30% que ocorreu em Janeiro de 2016. A contagem do primeiro conjunto de dados é de 108 meses durante os 9 primeiros anos da amostra e de 72 meses nos seis últimos. A seguir, na tabela 6 pode-se observar o resultado do teste de médias.

**Tabela 6 – Teste de diferença de médias**

<b>Média DRU 20%</b>	<b>- 7.349,02</b>
<b>Média DRU 30%</b>	<b>- 20.548,86</b>
<b>Variância DRU 20%</b>	<b>34.664.621,14</b>
<b>Variância DRU 30%</b>	<b>138.265.721,73</b>
<b>Stat t</b>	<b>9,95</b>
<b>P(T&lt;=t) uni-caudal</b>	<b>0,00*</b>

**Nota:** \*Significância estatística a 1%. Foram realizadas 108 observações nos meses com a DRU de 20% e 72 observações com DRU de 30%.

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

O resultado do teste mostra que enquanto no primeiro período a média mensal é de déficit de R\$ 7.349.020.000, o segundo período tem uma média de déficit de R\$ 20.548.860.000, ou seja, uma diferença de mais de 9 milhões de reais. O teste constata a diferença das duas médias com significância estatística a 1%. Os resultados do teste vão de encontro com a hipótese da pesquisa de que o aumento da alíquota da DRU reflete no resultado da previdência, aumentando seu déficit, apesar do seu objetivo ser o equilíbrio.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A DRU surgiu como uma ferramenta provisória em 1994, porém vem sendo prorrogada desde então. A justificativa principal é de que a rigidez orçamentária prejudica os resultados e flexibilizar o orçamento ajudaria a trazer o equilíbrio.

Esta pesquisa foi elaborada com o objetivo de identificar se o aumento da alíquota da DRU reflete no resultado da previdência, que apresenta déficits sucessivos. Os dados foram coletados em demonstrações mensais de resultados previdenciários de 2007 a 2021 disponíveis no site da Previdência Social. Após a coleta, os valores monetários foram corrigidos pelo INPC para que a análise não ficasse distorcida. Após as correções, foi feita a análise descritiva dos resultados, assim como da arrecadação líquida e despesa com benefícios previdenciários.

Há evidências que a evolução do resultado previdenciário não tem sido favorável, com um déficit crescente e sem sinais de melhora. O RGPS não se mostra eficaz, uma vez que não é possível pagar os benefícios previdenciários com a arrecadação líquida. Não há recursos ociosos para justificar o uso da desvinculação de sua arrecadação para pagamentos de outras despesas públicas não relacionadas a Previdência.

Com base nos dados levantados pelo estudo, pode-se constatar uma forte relação da mudança de alíquota da DRU com o crescimento do déficit do RGPS. Foi possível notar que no ano de 2016, quando a alíquota da DRU aumentou de 20% para 30%, o resultado previdenciário teve uma abrupta variação, fazendo com que o déficit subisse 59,67% e após mantendo a insuficiência em todos os exercícios. Isso evidencia que a ruptura ocorreu entre 2015 e 2016.

As conclusões são reforçadas pela significância estatística a 1% do teste de médias que mostrou a diferença substancial de mais de 9 milhões de reais entre os resultados mensais dos anos em que a DRU tinha alíquota de 20% e os anos em que ela passou a ser de 30%.

Tais conclusões vão de encontro com o trabalho de Ferreira e Lima (2017), mostrando que a DRU é apenas uma forma cômoda de driblar a rigidez orçamentária. Paralelamente também vai contra as conclusões de Dias (2011) que afirma que a DRU não prejudica significativamente o a seguridade social, uma vez que os dados mostram que o aumento da alíquota causou um aumento no déficit.

Como limitação da pesquisa pode ser citada a falta de detalhamento nas demonstrações disponibilizadas no sítio da Previdência Social, as quais não evidenciam a receita antes e após a desvinculação, mas apenas a arrecadação líquida. Devido a alteração da DRU ser recente, o número de observações com a nova alíquota é bastante inferior em relação à anterior. A pandemia SARS-CoV causou mais de 680 mil mortes confirmadas até 31 de agosto de 2022 segundo o JHU CSSE COVID-19 Data, o que pode ter refletido diretamente tanto na arrecadação quanto nas despesas previdenciárias, já que segundo dados do Banco Sivep-Gripe, 67,7% das mortes foi de pessoas com mais de 60 anos, sendo considerável parte desse número de beneficiários da previdência social.

Com a grande instabilidade na economia brasileira acontecendo concomitantemente com a alteração da alíquota da DRU, é delicado isolar apenas uma variável como a responsável pela variação no resultado da Previdência. Para estudos futuros recomenda-se considerar outras variáveis e observar os resultados dos anos posteriores, assim como de anos em que a desvinculação de receitas não existia, ou seja, 1994, podendo comparar a arrecadação antes e após a incidência da DRU, além de observar mais a fundo o comportamento dos resultados após a estabilização da pandemia de Covid-19 e após finalizada a reforma previdenciária.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, M. C. S.; MORGADO, F. Impacto da nova Desvinculação de Receitas da União para o Sistema Único de Saúde. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 128, jul./set. 2016.

BRAGA, K. C. A inconstitucionalidade da DRU sob a luz do inciso XI do artigo 167 da Constituição Federal e a falsa ideia do déficit previdenciário. **JURIS**, Rio Grande, v. 24, n. 2 p. 39-62, jul./dez. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93**, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 10 out. 2017.



DIAS, F. A. C. Desvinculação de Receitas da União, ainda é necessária? **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, out. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>. Acesso em: 07 nov. 2017.

FERREIRA, F. G. B. C.; LIMA, R. A. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) como Instrumento de Flexibilização do Orçamento Público no Brasil: Necessidade ou Distorção?. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 309-330, 2017.

FERREIRA, S. G. Sistemas de Previdência em Países Industrializados: A Crise e suas Soluções". **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GENTIL, D. L. A falsa crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. **Congresso Trabalhista Brasileiro**. Brasília: 7/11 fev. 2007.

GIACOMONI, J. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais**, 2011.

Gil, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 26, 2009.

NERY, P. F. A Previdência Tem Déficit ou Superávit? Considerações em tempos de "CPMF da Previdência". **Boletim Legislativo Nº 37, de 2015**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol37>. Acesso em: 13 fev. 2018

OLIVEIRA, A. B. N. **Métodos da pesquisa contábil**. São Paulo: Atlas, p. 19-21, 2011.

PORTAL DO SENADO FEDERAL. **DRU**. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 10 out. 2017.

ROCHA, F. R. F. A disputa do fundo público da Previdência Social no contexto da mundialização do capital. **Revista de Políticas Públicas** [on-line], v. 20, p. 473-492, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321149853004>. Acesso em: 12 fev. 2018

SANTOS, L. A.; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. Vol. 2, nº 2, p. 82-94, 2014.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**. 2017.