

## Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o fim da DRU para a Seguridade Social

Daniel Couri<sup>1</sup>

*A PEC da Previdência acaba com a desvinculação das contribuições sociais destinadas à seguridade social. Na regra atual, 30% das contribuições sociais, contribuições econômicas e taxas devem ser desvinculados de sua destinação legal, mecanismo que se convencionou chamar de DRU (desvinculação de receitas da União). A exclusão das contribuições da seguridade social reduziria a DRU em cerca de 93%. A PEC não altera a desvinculação de receitas de Estados e Municípios.*

### Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 determina que a IFI terá quatro funções, dentre as quais: “mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial”<sup>2</sup>.

A recém editada Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2016 (PEC da Previdência) altera regras de aposentadoria, concessão de pensões e outros benefícios, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (RPPS). Além disso, a PEC nº 6 determina novos critérios de concessão para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e para o Abono Salarial.

Assim, dada a função institucional definida em lei, cabe à IFI propor estimativas, a serem apresentadas aos parlamentares e ao público em geral, que poderão colaborar para a qualificação do debate. Não se pretende, no âmbito da IFI, esgotar as diversas matérias tratadas na Reforma, mas dar contribuições que permitam ajudar a quantificar cada uma das alterações propostas pela proposição enviada ao Congresso pelo Executivo.

Desde a edição da PEC, produzimos quatro análises dedicadas exclusivamente à proposta: (i) na Nota Técnica nº 27, elaboramos um diagnóstico inicial da reforma<sup>3</sup>; (ii) na Nota Técnica nº 28, apresentamos a estimativa de impacto fiscal das mudanças propostas na concessão do BPC<sup>4</sup>; (iii) na Nota Técnica nº 29, o foco foi a estimativa de impacto fiscal do novo critério de concessão do Abono Salarial<sup>5</sup>; e (iv) no Relatório de Acompanhamento Fiscal de março, preparamos uma avaliação mais detalhada da PEC e do contexto fiscal e demográfico em que ela se insere<sup>6</sup>. Na análise, abordamos também como a DRU impacta os déficits da seguridade social e da previdência.

Nesta Nota Técnica, trataremos, especificamente, do impacto da proposta de exclusão das contribuições sociais destinadas à seguridade social sobre a base de cálculo da DRU.

### Sobre a desvinculação de receitas da União

Pela Constituição (art. 76 do ADCT), são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. Esse mandamento constitucional, que permite a desvinculação de tributos que, por definição, deveriam ser aplicados em finalidade específica, é o que se convencionou chamar de DRU (desvinculação de receitas da União).

A DRU não deve incidir sobre a contribuição social do salário-educação e sobre as contribuições previdenciárias do RGPS e do RPPS. Nos dois primeiros casos, a exclusão decorre diretamente do texto constitucional (art. 76, § 2º, do ADCT, para

<sup>1</sup> Analistas da IFI.

<sup>2</sup> Link para a íntegra da Resolução nº 42/2016: - <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>.

<sup>3</sup> Link para a íntegra da NT nº 27: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27\\_Previdencia.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf).

<sup>4</sup> Link para a íntegra da NT nº 28: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28\\_Reforma\\_Previdencia\\_Novo\\_BPC.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf).

<sup>5</sup> Link para a íntegra da NT nº 29: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554631/NT29\\_Novo\\_Abono.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554631/NT29_Novo_Abono.pdf).

<sup>6</sup> Link para a íntegra do RAF de março: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26\\_MAR2019.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf).

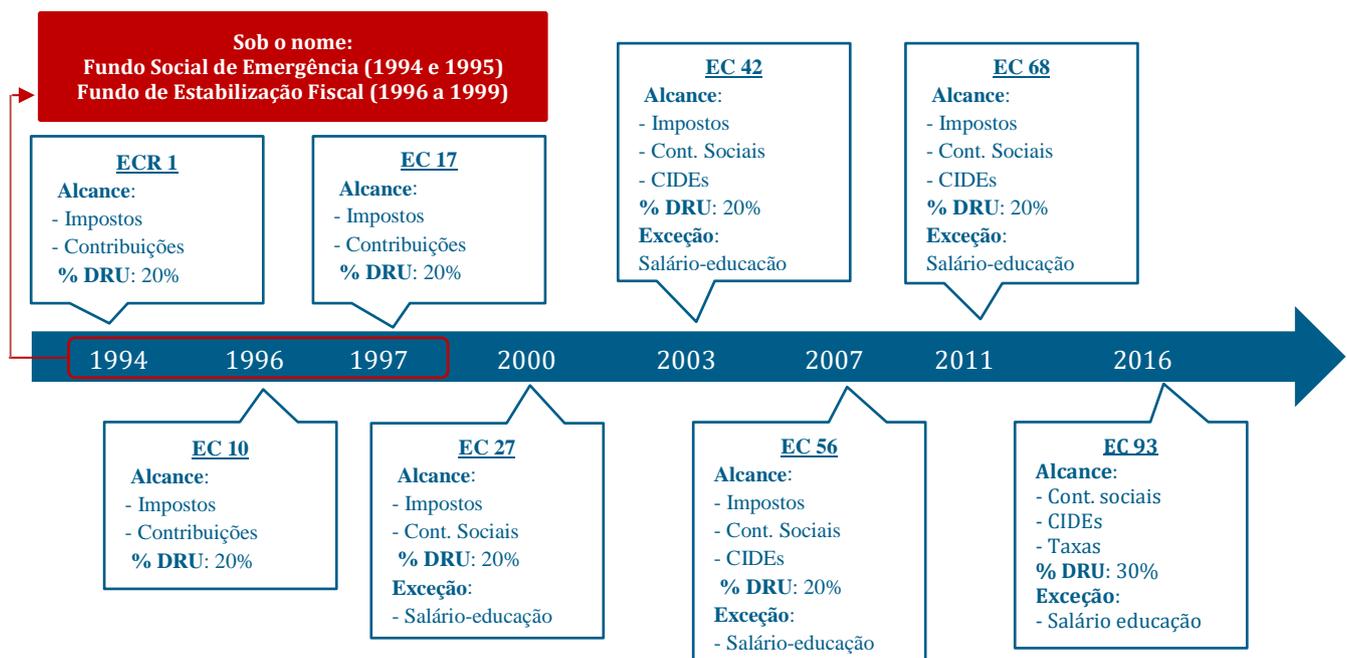
o salário-educação; art. 167, XI, e *caput* do art. 76 do ADCT, para o RGPS<sup>7</sup>). No caso do RPPS, o entendimento é de que a norma existente para o RGPS também é aplicável ao regime próprio, já que a Constituição determina que o regime dos servidores públicos observe, no que couber, as mesmas regras do regime geral (art. 40, § 12).

A DRU foi criada em 1994, então com o nome de Fundo Social de Emergência (ECR – Emenda Constitucional de Revisão - nº 1/1994). No formato original, o Fundo desvinculava 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União. Desde então, a desvinculação foi prorrogada sete vezes. Em 2000, a DRU deixou de incidir sobre a arrecadação da contribuição do salário-educação, quase toda vinculada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE<sup>8</sup>.

O formato atual, dado pela Emenda Constitucional nº 93/2016, excluiu da DRU os impostos, mas passou a desvincular as taxas. Além disso, o percentual de desvinculação, que até 2015 era de 20%, passou a ser de 30%. A regra atual é válida até o fim de 2023. A partir da última prorrogação, a desvinculação de receitas passou a ser aplicada também nos entes subnacionais (arts. 76-A e 76-B do ADCT).

O quadro a seguir traça um breve histórico da evolução da DRU, sem o propósito de esgotar todas as suas características.

**QUADRO 1. EVOLUÇÃO DA DRU**



**Mudança proposta na PEC da Previdência**

A PEC da Previdência acaba com a desvinculação de receitas de contribuições sociais da seguridade social:

(Art. 39 da PEC nº 6/2019) O disposto no art. 76 do ADCT não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social previstas no art. 195 da Constituição.

<sup>7</sup> O art. 167 da Constituição, que trata das vedações orçamentárias, vincula as contribuições previdenciárias ao pagamento de benefícios previdenciários. Esse dispositivo historicamente sendo utilizado como justificativa para a não incidência da DRU sobre essas receitas. A partir de 2016, o art. 76 do ADCT, que trata especificamente da DRU, passou a dispor explicitamente que a desvinculação deve ocorrer "sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social".

<sup>8</sup> A contribuição social do salário-educação é prevista no art. 212, § 5º, da CF/88 e sua destinação foi estabelecida pela Lei nº 9.424, de 1996.

O art. 76 do ADCT é justamente o que estabelece a regra vigente para a DRU. Já o art. 195 da Constituição é o que trata do financiamento da seguridade social. As contribuições sociais são a principal fonte de financiamento do orçamento da seguridade, entre as quais se destacam:

- a) Contribuições previdenciárias do RGPS e RPPS;
- b) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
- c) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS e PASEP;
- d) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
- e) Contribuição para o custeio das pensões militares; e
- f) Contribuições sobre concursos de prognósticos (loterias).

### Receitas da seguridade social desvinculadas

Em 2018, a DRU da seguridade social atingiu R\$ 109,6 bilhões. A desvinculação é crescente ao longo do tempo, em função do próprio comportamento da arrecadação, mas teve avanço mais significativo de 2015 para 2016, quando houve a alteração do percentual desvinculado de 20% para 30%. Em relação ao total das receitas da seguridade, a DRU equivale atualmente a cerca de 13% apenas, pois, como visto, ela não incide sobre as contribuições previdenciárias do RGPS e RPPS, parcela mais representativa desse total. A tabela abaixo traz a evolução em valor e em percentual do total das receitas da seguridade social desvinculadas.

**TABELA 1. RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESVINCULADAS (R\$ BILHÕES)**

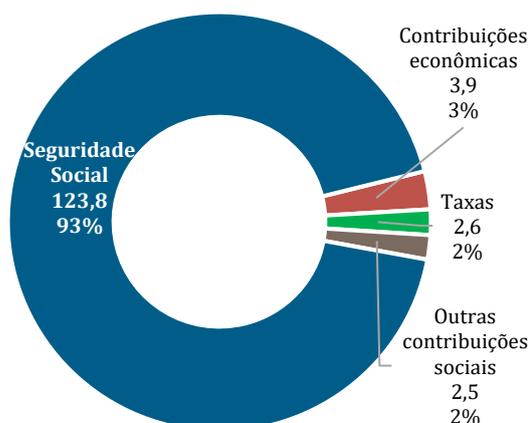
Item	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita total da seguridade	389,0	454,2	520,7	579,7	646,7	682,9	706,6	727,3	775,6	822,7
Receita da seguridade desvinculada	39,2	46,3	50,5	54,8	60,1	59,9	60,6	92,0	100,4	109,6
Receita desvinculada / Total	10%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	13%	13%	13%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN). Elaboração: IFI.

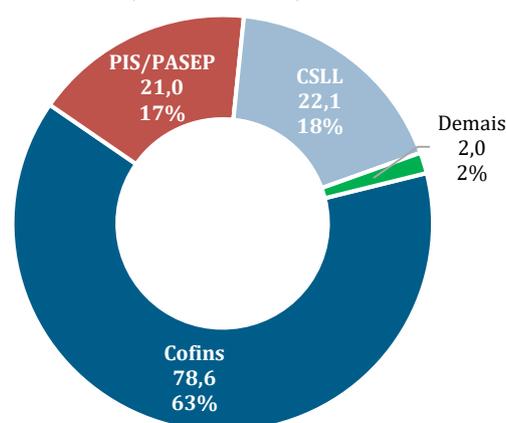
### Impacto da proposta na DRU com base no Orçamento de 2019

A DRU prevista no Orçamento da União para 2019 é de R\$ 132,8 bilhões. Desse total, R\$ 123,8 bilhões equivalem a contribuições sociais da seguridade social (63% provenientes da Cofins, 17% do PIS/PASEP e 18% da CSLL). Os R\$ 9,0 bilhões restantes são divididos entre as contribuições econômicas, taxas e contribuições sociais não destinadas à seguridade. Assim, caso aprovada, a proposta prevista na PEC da Previdência reduziria a base de cálculo da DRU em cerca de 93%. Os Gráficos 1 e 2 detalham a composição da DRU em 2019.

**GRÁFICO 1. DRU 2019 (R\$ BILHÕES E %)**



**GRÁFICO 2. DRU - SEGURIDADE SOCIAL - 2019 (R\$ BILHÕES E %)**



Fonte: PLOA 2019. Elaboração: IFI.

### Observações adicionais sobre a proposta

Embora reduza de forma significativa seu valor, a PEC proposta não acaba formalmente com a DRU. Além de ainda ser aplicável às contribuições sociais não destinadas à seguridade social, CIDEs e taxas, a arrecadação proveniente de novas contribuições ou taxas, em princípio, terão que se sujeitar à desvinculação. Essa lembrança pode ser importante no contexto de eventual reforma tributária.

Além disso, a PEC não altera a desvinculação de receitas de Estados e Municípios, criada em 2016 (EC nº 93/2016). Nos entes subnacionais, o instrumento alcança 30% das receitas com impostos, taxas e multas, com algumas exceções: recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino; transferências intergovernamentais; contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; e fundos instituídos pelo Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, Defensorias Públicas e Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (arts. 76-A e 76-B do ADCT).

Por fim, a PEC não acaba com a desvinculação de toda e qualquer receita da seguridade social. O texto proposto alcança apenas as contribuições sociais, mas a seguridade é financiada também por fontes de menor valor, como taxas, receitas patrimoniais e receitas de serviços. As contribuições sociais representam cerca de 95% do total da seguridade. O restante permaneceria sujeito à DRU.