

027

# ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Breve análise acerca das inovações e do possível  
impacto fiscal da PEC nº 31/2016, que pretende  
prorrogar o instituto da Desvinculação de Receitas**

Juci Melim Júnior

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF**  
**Conselho Editorial**

**Diretor do Conselho Editorial**

Luiz Fernando de Mello Perezino

**Coordenadores**

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

**Membros do Conselho**

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

**Endereço**

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318

**Página da internet**

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

**Email:** conselho.editorial@senado.leg.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**Breve análise acerca das inovações e do possível impacto fiscal da  
PEC nº 31/2016, que pretende prorrogar o instituto da  
Desvinculação de Receitas**

Juci Melim Júnior\*

2016

## RESUMO

O presente estudo almeja promover uma breve abordagem dos pontos essenciais da PEC nº 31/2016, em trâmite no Senado Federal, que propõe inserir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispositivos no sentido de prorrogar o instituto da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nesse sentido, são avaliadas as principais inovações trazidas pela PEC em relação ao regime anteriormente aplicado à desvinculação de receitas, os efeitos fiscais verificados em decorrência da DRU no exercício de 2015 e os possíveis impactos da DRU, caso a PEC nº 31/2016 seja aprovada, em algumas despesas da União, como manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde e com o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

**Palavras-chave:** Desvinculação de Receitas da União, Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2016, Prorrogação.

## Sumário

1- Introdução .....	6
2- A DRU até dezembro de 2015 .....	6
3- A PEC nº 31/2016 .....	7
4- Análise sobre a Efetividade da DRU em 2015 .....	9
5- Análise do impacto da PEC nº 31/2016 .....	11
6- Conclusão .....	12

## Breve análise acerca das inovações e do possível impacto fiscal da PEC nº 31/2016, que pretende prorrogar o instituto da Desvinculação de Receitas

Juci Melim Júnior

### 1- Introdução

O presente estudo tem por objetivo fazer uma breve análise acerca dos impactos fiscais da Desvinculação de Receitas da União (DRU) constante da PEC nº 31/2016, recém apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (oriunda da PEC nº 4/2015, aprovada na Câmara dos Deputados).

A Desvinculação de Receitas da União é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições vinculadas pela Constituição ou por normas infraconstitucionais a determinados órgãos, fundos ou despesas, deixem de sê-lo. Nas palavras de Dias (2011):

A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de comprometimento 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.

### 2- A DRU até dezembro de 2015

A DRU decorre das disposições do art. 76 do ADCT da Constituição Federal. Na atual redação desse dispositivo consta:

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).

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

Assim, até dezembro de 2015, a DRU promoveu a desvinculação de 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, não se aplicando esse percentual às transferências constitucionais aos estados, ao

Distrito Federal e aos municípios, à contribuição social do salário-educação e aos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Também não se aplica a DRU à contribuição previdenciária, por força do art. 167, inciso XI, da CF.

De acordo com demonstrativo do inciso X do anexo II – Informações Complementares ao PLOA – 2015, a previsão para a DRU em 2015 foi de cerca de R\$ 121,7 bilhões, sendo R\$ 44,5 bilhões de impostos, R\$ 74,9 bilhões de contribuições sociais e R\$ 2,3 bilhões de contribuições econômicas.

### **3- A PEC nº 31/2016**

Para a União, a Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2016 relativa à DRU oferece a seguinte redação ao art. 76 do ADCT da Constituição Federal:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

§ 1º (Revogado).

§ 2º .....

§ 3º (Revogado).

As mudanças propostas são: a) retirada dos impostos da base de cálculo; b) retirada dos acréscimos legais de impostos e contribuições da base de cálculo; c) inclusão, na base, das taxas; e d) alteração da alíquota de 20% para 30%.

Importa destacar que, como o Poder Executivo havia enviado ao Congresso Nacional PEC visando instituir a DRU (PEC nº 87/2015, que, na Câmara dos Deputados, tramitou apensada à PEC nº 4/2015), os montantes da desvinculação de receita, na forma daquela proposição, foram considerados nas projeções do PLOA 2016. Dada a semelhança das propostas, com base nas informações inseridas pelo Executivo no projeto de lei orçamentária, é possível, também, avaliar o impacto da DRU decorrente da PEC ora em apreciação no Senado Federal.

De acordo com os documentos enviados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o demonstrativo do inciso X do anexo II – Informações Complementares ao PLOA – 2016 prevê para a DRU em 2016 um montante de cerca de R\$ 117,7 bilhões<sup>1</sup>, sendo: R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões de contribuições econômicas e R\$ 2,2 bilhões das taxas.

---

<sup>1</sup> Retirou-se aqui os valores referentes a rubricas que não estão mais contempladas na PEC nº 31/2016.

Assim, o valor previsto para 2016 é praticamente o mesmo do valor que foi estimado para 2015. Na prática, de acordo com o art. 167, inciso IV, da Constituição, os impostos não podem ser vinculados a órgãos, despesas ou fundos, ressalvadas as transferências constitucionais, os recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária. Essa vedação não existe para taxas. Essa poderia ser uma das razões para as alterações propostas.

Analisando os montantes para cada tipo de tributo, verifica-se que mais de 98% de toda a previsão para a DRU em 2016 é relativa a contribuições sociais e econômicas, tributos que já constam na versão atual do art. 76 do ADCT da Constituição.

De acordo com o demonstrativo do inciso X do anexo II – Informações Complementares ao PLOA – 2016, verifica-se que os valores mais relevantes são os previstos para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Juntas, essas contribuições representam R\$ 105,7 bilhões, ou 90% do total previsto para a DRU.

A Cofins e a CSLL são destinadas à Seguridade Social. Já o PIS/PASEP objetiva o financiamento do pagamento do seguro-desemprego, do abono e da participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados.

Com isso, pode-se concluir que os benefícios suportados por essas contribuições deverão ser quitados pela União, ainda que parte dos valores previstos seja desvinculada. A desvinculação não significa que o dinheiro será usado para outros fins, apenas confere maior grau de liberdade na alocação dos recursos. As obrigações da União deverão ser honradas da mesma maneira.

Outra novidade da PEC nº 31/2016 se refere aos estados e municípios. A proposta traz os arts. 76-A e 76-B para o ADCT:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III – transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV – fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Assim a PEC nº 31/2016 também cria a Desvinculação de Receita dos Estados (DRE) e a Desvinculação de Receitas dos Municípios (DRM), com uma série de ressalvas, para garantir que algumas áreas essenciais, como educação e saúde, não serão afetadas nesses entes.

#### 4- Análise sobre a Efetividade da DRU em 2015

De acordo com as informações complementares ao PLOA 2015, a previsão da DRU para 2015 assim se distribuía:

Demonstrativo da Desvinculação das Receitas da União - DRU no PLOA-2015

R\$ 1.00				
Receitas sobre as quais incide DRU <sup>(1,2)</sup>	Total da Receita	Transferências Constitucionais e MDE <sup>(3)</sup>	Base de Cálculo	DRU
	(a)	(b)	(c = a - b)	(d = c + 20%)
<b>IMPOSTOS</b>				<b>44.480.240.718</b>
Imposto sobre a Importação	45.544.401.093	8.197.992.197	37.346.408.896	7.469.281.779
Imposto sobre a Exportação	87.900.213	15.822.038	72.078.175	14.415.635
Imposto sobre a Renda	323.121.593.472	187.087.402.624	136.034.190.848	27.206.838.170
Imposto Territorial Rural	970.213.886	900.207.516	70.006.370	14.001.274
Imposto sobre Produtos Industrializados	60.480.853.109	39.977.843.904	20.503.009.205	4.100.601.841
Imposto sobre Operações Financeiras	34.612.069.943	6.236.559.849	28.375.510.094	5.675.102.019
<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>				<b>74.851.683.171</b>
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	223.913.909.621		223.913.909.621	44.782.781.924
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	77.073.067.402		77.073.067.402	15.414.613.480
Contribuição para o PIS/PASEP	59.461.321.411		59.461.321.411	11.892.264.282
Receitas de Loterias	4.294.034.765		4.294.034.765	858.806.953
Cota-parte da Contribuição Sindical	1.119.436.538		1.119.436.538	223.887.308
Contribuição para o Ensino Aeroviário	161.297.646		161.297.646	32.259.529
Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	164.583.704		164.583.704	32.916.741
Contribuição Industrial Rural	325.347.988		325.347.988	65.069.598
Contribuições do FGTS	3.895.250.803		3.895.250.803	779.050.161
Adicional à Contribuição Previdenciária	1.290.351.122		1.290.351.122	258.070.224
Contribuição para o Custeio das Pensões Militares	2.527.759.000		2.527.759.000	505.551.800
Contribuição para o Fundo de Saúde da Polícia Militar do DF	12.883.385		12.883.385	2.576.677
Contribuição para o Fundo de Saúde do Corpo de Bombeiros do DF	7.731.916		7.731.916	1.546.383
Outras Contribuições Sociais	11.440.555		11.440.555	2.288.111
<b>CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS</b>				<b>2.336.203.489</b>
CIDE Combustíveis	9.690.188		9.690.188	1.938.038
Contribuição para o FUNDAF	526.048.331		526.048.331	105.209.666
Contribuição pela Licença de Uso, Aquisição ou Transferência de Tecnologia	2.622.023.303		2.622.023.303	524.404.661
Contribuição sobre Apostas em Competições Hípicas	4.920.648		4.920.648	984.130
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	1.085.162.998		1.085.162.998	217.032.600
Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	3.978.427.317		3.978.427.317	795.685.463
Contribuição sobre a Receita das Concessionárias e Permissionárias de Energia Elétrica	798.835.711		798.835.711	159.767.142
Contribuições para o PIN e o PROTERRA	50.854.979		50.854.979	10.170.996
Contribuição Decorrente de Prestação de Serviços de Telecomunicações	2.009.901.086		2.009.901.086	401.980.217
Contribuição das Empresas de Informática	261.592.148		261.592.148	52.318.430
Outras Contribuições Econômicas	333.560.734		333.560.734	66.712.147
<b>TOTAL</b>				<b>121.668.127.378</b>

<sup>(1)</sup> Não estão incluídas no rol das receitas deste quadro as Contribuições para o RGPS, a CPSS e a Contribuição para o Salário-Educação.

<sup>(2)</sup> As receitas estão agregadas de modo a somar o principal, as multas e juros de mora e a dívida ativa de cada tributo.

<sup>(3)</sup> Apenas as transferências aos entes federados que não têm sua base de cálculo reduzida por força do § 1º do art. 76 do ADCT.

A primeira constatação a ser feita se refere às receitas de impostos. A única vinculação para essas receitas é a despesa para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Como as despesas de MDE são retiradas da base de cálculo da DRU, na prática, a desvinculação de impostos, feita até 2015, é inócua, uma vez que essas receitas já são, mesmo antes da desvinculação, fontes de recurso livres (fonte 100). Destarte, a DRU poderia ser eficaz apenas no caso das contribuições sociais e econômicas.

No que se refere às contribuições, algumas análises podem ser feitas. Inicialmente, destaca-se que a previsão da DRU, desconsiderando impostos (por já serem desvinculados de despesas), alcançou em 2015 R\$ 77,1 bilhões. Entretanto, no orçamento da despesa da seguridade social, o PLOA 2015 previu R\$ 83,3 bilhões de fontes livres (fonte 100). Isso significa que as receitas vinculadas à seguridade não foram suficientes para arcar com todas as despesas. Mesmo lançando mão de todos os recursos efetivamente desvinculados pela DRU, ainda não seria possível suprir o déficit da seguridade (foram usados R\$ 83,3 bilhões e a DRU forneceu apenas R\$ 77,1 bilhões). Frise-se, ainda, que mais de 96% das despesas do orçamento da seguridade social são obrigatórias, ou seja, não deixam mobilidade para a execução orçamentária.

No que se refere à execução ao final do exercício de 2015, a situação foi ainda mais crítica uma vez que houve frustração de receita em praticamente todas as fontes. Assim, as desvinculações, e mesmo as outras receitas livres, não foram capazes de fazer frente a todas as despesas com a seguridade. O resultado geral do orçamento foi um déficit primário. Ou seja, a DRU não teve efetividade, quando se analisa o resultado final do ano de 2015.

No entanto, não se pode chegar à conclusão de que a DRU não trouxe vantagens para a execução do orçamento em 2015. O orçamento da União é extremamente engessado, sendo que há uma infinidade de fontes de receita com destinação específica.

Durante o exercício financeiro, muitas vezes, a arrecadação não está em compasso com a despesa. É comum ocorrer arrecadação em uma determinada fonte sem que a despesa para aquela fonte seja necessária no mesmo montante naquele momento. De outro modo, também é comum que despesas sejam necessárias sem que haja arrecadação suficiente para determinada fonte. Assim, quanto maior a mobilidade na alocação dos recursos, menos complexo se torna a compatibilização da arrecadação com as despesas durante a execução orçamentária.

Desse modo, uma vantagem da DRU é que os recursos desvinculados ao longo do exercício são alocados em fonte livre. Com isso, qualquer despesa que surgir pode ser empenhada com essa fonte. O engessamento do orçamento dá-se, pois, não só quando se

analisa o exercício fechado, mas também ao longo do ano, de modo que a flexibilidade disponibilizada pela DRU é importante para a alocação de recursos durante o exercício.

## **5- Análise do impacto da PEC nº 31/2016**

Inicialmente, cumpre destacar que não haveria impacto nos valores a serem gastos com MDE no caso de aprovação da proposta de emenda. Isso porque a redação dada para o art. 76 do ADCT retiraria os impostos da base de cálculo da DRU, e estes são a base para o cálculo das despesas com MDE da União. Também foi preservada a Contribuição para o Salário-Educação, conforme o inciso II do art. 76 da ADCT. Assim, no cálculo da DRU, as rubricas do art. 76 não impactariam no gasto federal com educação.

Outrossim, no caso dos artigos 76-A e 76-B, a exclusão das despesas com educação da DRE e da DRM é expressa (inciso I do parágrafo dos arts. 76-A e 76-B, respectivamente), portanto também não haveria impacto para estados e municípios no que se refere aos recursos destacados do orçamento para a educação.

No que se refere aos valores a serem gastos com ações e serviços públicos de saúde, a PEC também não promoverá alteração, caso aprovada. Para a União, de acordo com o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, a base de cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde é a Receita Corrente Líquida, que não é afetada pela DRU. Para os outros entes, novamente, a exclusão das despesas com saúde da DRE e da DRM é expressa (inciso I do parágrafo dos arts. 76-A e 76-B, respectivamente).

Sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>2</sup>, as avaliações da situação financeira do Fundo dos últimos anos diferem seu resultado em econômico e nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as receitas. O segundo acresce às despesas do Fundo os empréstimos constitucionais para o BNDES. A ocorrência de déficits econômicos ou nominais, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indica a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits indica o aumento do patrimônio.

Desde 2009, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. Os anos de 2013 e 2014 apresentaram os maiores déficits nominais, da ordem de R\$ 15,2 e 13,0 bilhões, respectivamente.

---

<sup>2</sup> A análise sobre o FAT foi retirada da Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2016 - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – PLN nº 2/2016-CN (Mensagem nº 144/2016).

Em 2016 e 2017 prevê-se que os repasses do Tesouro Nacional continuem a ser realizados, na ordem de R\$ 7,3 e R\$ 9,9 bilhões, para a cobertura dos déficits nominais de iguais montantes. No entanto, os números não demonstram a real magnitude da deterioração da situação financeira do FAT. A receita contida na Avaliação da Situação Atuarial do FAT não considera a DRU, tendo em vista que a emenda constitucional que a prorroga não foi aprovada até o momento. Como consequência, a receita do PIS/PASEP está considerada em sua integralidade. Caso a DRU já estivesse sendo aplicada, o resultado nominal do FAT seria ainda mais negativo, em torno de R\$ 24,2 bilhões em 2016 e R\$ 27,4 bilhões em 2017.

Portanto, é possível constatar que o impacto para o FAT da aprovação da PEC nº 31/2016 seria a necessidade de aumento de repasse do Tesouro Nacional para cobrir o déficit do Fundo. Dito de outra forma, considerando os resultados deficitários do FAT, a DRU promove a desvinculação, mas o Tesouro precisa aumentar o repasse no sentido contrário, ou seja, a DRU aumenta o montante de fonte livre, mas parte dessa fonte precisará ser usada para cobrir o resultado negativo do FAT.

## **6- Conclusão**

O presente trabalho buscou analisar as inovações e os impactos fiscais da DRU constante da PEC nº 31/2016, em trâmite no Senado Federal.

Dentre as análises realizadas para a efetividade da DRU em 2015, verificou-se que a desvinculação de impostos foi inócua, uma vez que os impostos já são desvinculados de despesas específicas. No que se refere às contribuições, a conclusão é que as despesas com a seguridade social superaram as receitas vinculadas a esse orçamento. Assim, apesar de haver a desvinculação, na prática, os recursos acabaram sendo usados para as despesas da seguridade, uma vez que mais 96% das despesas desse orçamento são obrigatórias.

No entanto, a DRU foi um importante instrumento para a flexibilização da execução orçamentária ao longo do exercício. Destaca-se que o orçamento da União é extremamente engessado, sendo que há uma infinidade de fontes de receita com destinação específica. Dado o constante descompasso entre arrecadação e despesa ao longo do ano, a mobilidade proporcionada pela DRU é fundamental para a alocação dos recursos.

As mudanças propostas pela PEC nº 31/2016 para a DRU são: a) retirada dos impostos da base de cálculo; b) retirada dos acréscimos legais de impostos e contribuições da base de cálculo; c) inclusão, na base, das taxas; e d) alteração da alíquota de 20% para 30%. Outra novidade da PEC nº 31/2016 é a proposta de criação da Desvinculação de Receita dos Estados e da Desvinculação de Receitas dos Municípios (arts. 76-A e 76-B para o ADCT), com uma

série de ressalvas, para garantir que algumas áreas essenciais, como educação e saúde não serão afetadas nesses entes.

De acordo com os documentos enviados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a DRU em 2016 teria um montante de cerca de R\$ 117,7 bilhões, sendo: R\$ 110,9 bilhões de contribuições sociais, R\$ 4,6 bilhões de contribuições econômicas e R\$ 2,2 bilhões das taxas. Concluiu-se que os benefícios suportados por essas contribuições deverão ser quitados pela União, ainda que parte dos valores previstos seja desvinculada. A desvinculação não significa que o dinheiro será usado para outros fins, apenas confere maior grau de liberdade na alocação dos recursos. As obrigações da União deverão ser honradas da mesma maneira.

Na área federal, não haveria impacto nos valores a serem gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no caso de aprovação da proposta de emenda, porque a redação dada para o art. 76 do ADCT retiraria os impostos da base de cálculo da DRU, e estes são a base para o cálculo das despesas com MDE da União, bem como seria preservada a Contribuição para o Salário-Educação, conforme o inciso II do art. 76 da ADCT. Assim, no cálculo da DRU, as rubricas do art. 76 não impactariam no gasto federal com educação. A exclusão das despesas com educação da DRE e da DRM é expressa (inciso I do parágrafo dos arts. 76-A e 76-B, respectivamente), portanto também não haveria impacto para estados e municípios no que se refere aos recursos destacados do orçamento para a educação (MDE).

A PEC também não promoverá alteração nos gastos com ações e serviços públicos de saúde, caso aprovada. Para a União, de acordo com o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, a base de cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde é a Receita Corrente Líquida, que não é afetada pela DRU. Para os outros entes, novamente, a exclusão das despesas com saúde da DRE e da DRM é expressa (inciso I do parágrafo dos arts. 76-A e 76-B, respectivamente).

Por fim, foi possível constatar que o impacto para o Fundo de Amparo ao Trabalhador da aprovação da PEC nº 31/2016 seria a necessidade de aumento de repasse do Tesouro Nacional para cobrir o déficit do fundo. Dito de outra forma, considerando os resultados deficitários do FAT, a DRU promove a desvinculação, mas o Tesouro precisa aumentar o repasse no sentido contrário, ou seja, a DRU aumenta o montante de fonte livre, mas parte dessa fonte precisará ser usada para cobrir o resultado negativo do FAT.