

A Câmara dos Deputados está analisando a Proposta de emenda à Constituição (PEC – 87/2015), que tem por objetivo prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) – mecanismo de realocação de receitas federais – até 31 de dezembro de 2023.

## **A DRU**

A ideia de desvincular parte das receitas da União remonta ao período de construção do Plano Real. Em 1994, foi criado o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de destinar um montante maior de recursos para despesas discricionárias e, desta forma, garantir a estabilização fiscal. Como o objetivo era notadamente o da busca do equilíbrio fiscal, o fundo foi renomeado e passou a ser conhecido como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

A partir de 2000, já com a denominação atual, a Desvinculação de Receitas da União tem sido prorrogada sucessivamente, com vigência até 31/12/2015.

## **QUAL A RELEVÂNCIA DA DRU PARA O AJUSTE FISCAL?**

Atualmente, a DRU dá ao governo liberdade para gastar 20% de toda a arrecadação de impostos e contribuições sociais e econômicas, além das multas vinculadas a estes tributos.

Graças à DRU, o governo consegue ter flexibilidade de caixa para usar como quiser receitas que são vinculadas a alguns setores, atendendo à Constituição. Sem a renovação da DRU, o governo ficaria sem essa margem de manobra.

Para melhor avaliação, utilizando os efeitos monetários da medida, na lei orçamentária de 2015, o governo projetou a DRU em R\$ 121,7 bilhões.

## **A PROPOSTA**

A PEC 87/2015 eleva a alíquota da DRU de 20% para 30% sobre as receitas oriundas das contribuições sociais e econômicas, as taxas arrecadadas, os fundos constitucionais (do Centro-oeste, do Nordeste e do Norte ) e as compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais.

<b>Receita</b>	<b>Regra atual</b>	<b>PEC</b>
<b>Impostos</b>	20%	Fora da

		DRU
<b>Contribuições sociais e econômicas</b>	20%	30%
<b>Acréscimos legais de impostos e contribuições</b>	20%	Fora da DRU
<b>Fundos Constitucionais (FCO/FNE/FNO)</b>	-	30%
<b>Taxas</b>	-	30%
<b>Compensações financeiras – Recursos hídricos e minerais</b>	-	30%

Pela redação da PEC, os impostos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), não serão desvinculados por meio da DRU. Todavia, é importante salientar que tais tributos já são desvinculados, por conta do que determina a o Art. 167, IV da CF:

Art. 167. São vedados:

...

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação da EC 42/2003)

Assim, ressalvadas as transferências constitucionais e gastos com educação e saúde (a saúde tem receitas próprias da Seguridade Social), que têm caráter obrigatório, a destinação dos saldos destes tributos já é discricionária e desvinculada.

Deste modo, o que se observa é que a proposta para a desvinculação de receitas da União apresentada tem um impacto muito significativo no cenário da Seguridade Social.

## **O RISCO PARA A SEGURIDADE SOCIAL**

As receitas específicas da Seguridade Social, previstas no Artigo 195 da Constituição, são destinadas a atender às necessidades de coberturas dos serviços de saúde, previdência e assistência social.

Consideradas as funções de governo<sup>1</sup>, observa-se que o Estado não é por natureza um gerador ou concentrador de riquezas, mas sim um agente de redistribuição de renda e prestador de serviços, remunerado de forma indireta por meio dos tributos que arrecada. Desta forma, não se vislumbra no Poder Público finalidade lucrativa. Ele deve arrecadar apenas o necessário para executar as suas atribuições.

Com base neste conceito, um questionamento importante tem sido trazido por tributaristas acerca da DRU e da nocividade da tributação excessiva. A ação governamental ao desvincular receitas com destinação constitucionalmente especificada, ao tomar hoje 20% (e pela proposta em tramitação 30%) do que se arrecada a título de contribuição social para ser livremente manejado pela União, está-se reconhecendo que essa parcela da arrecadação total para atender a Seguridade Social é dispensável.

Ou seja, se todas as necessidades que esta arrecadação deveria cobrir (saúde, previdência e assistência social) estão, na visão da sociedade, devidamente atendidas, o que existe é o excesso de tributação. Se assim o é, e se as contribuições sociais têm uma validade finalística, essa cobrança pode ser considerada até mesmo abusiva, pois arrecada além do necessário para os fins constitucionalmente estabelecidos. Caso se entenda que as demandas sociais não estão sendo suportadas a contento (atendimento precário à saúde,

- 
- <sup>1</sup> Função alocativa: relaciona-se à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos (ex. rodovias, segurança), bens semi-públicos ou meritórios (ex. educação e saúde), desenvolvimento (ex. construção de usinas), etc.;
  - Função distributiva: é a redistribuição de rendas realizada por meio das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. Um bom exemplo é a destinação de parte dos recursos provenientes de tributação ao atendimento público de saúde, serviço que é mais utilizado por indivíduos de menor renda.
  - Função estabilizadora: é a aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos.

- prejuízos aos aposentados e pensionistas, redução de programas sociais), é totalmente descabida a desvinculação desta fonte de receitas, que deverá ser utilizada em sua plenitude para eliminar o déficit de atenção social ao povo brasileiro.

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 87/2015

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 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, às taxas e à participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, e às destinações a que se refere a alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição.

Parágrafo único. Excetuam-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, a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural e as transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios previstas no § 1º do art. 20 da Constituição.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Marcus Gaudenzi de Faria - Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, DRF-Florianópolis.