

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

Daniel Couri¹

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”².

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 reforma³; (ii) na Nota Técnica nº 28, apresentamos a estimativa de impacto fiscal das mudanças propostas na concessão do BPC⁴; (iii) na Nota Técnica nº 29, o foco foi a estimativa de impacto fiscal do novo critério de concessão do Abono Salarial⁵; 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 insere⁶. 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

¹ Analistas da IFI.

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

³ Link para a íntegra da NT nº 27: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf.

⁴ Link para a íntegra da NT nº 28: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf.

⁵ Link para a íntegra da NT nº 29: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554631/NT29_Novo_Abono.pdf.

⁶ Link para a íntegra do RAF de março: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf.

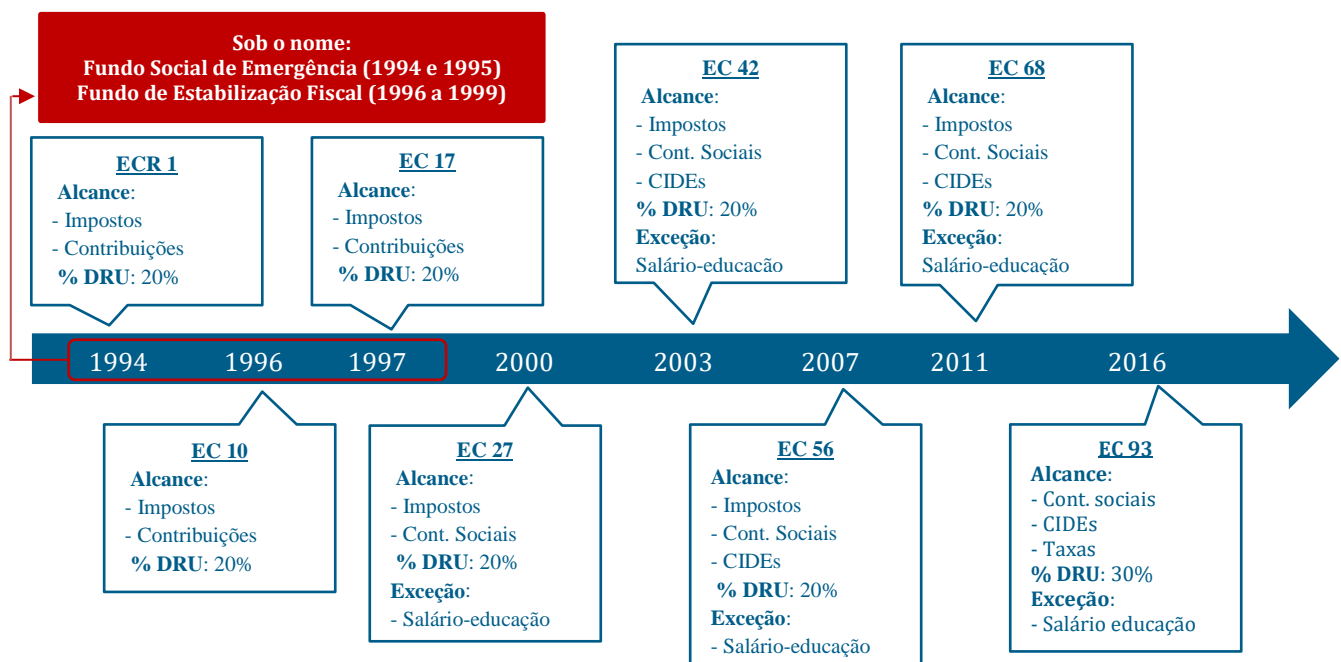
o salário-educação; art. 167, XI, e *caput* do art. 76 do ADCT, para o RGPS⁷). No caso do RPPS, o entendimento é de que a norma existente para o RGPS também é aplicável ao regime próprio, já que a Constituição determina que o regime dos servidores públicos observe, no que couber, as mesmas regras do 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 – FNDE⁸.

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.

⁷ 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”.

⁸ 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 %)

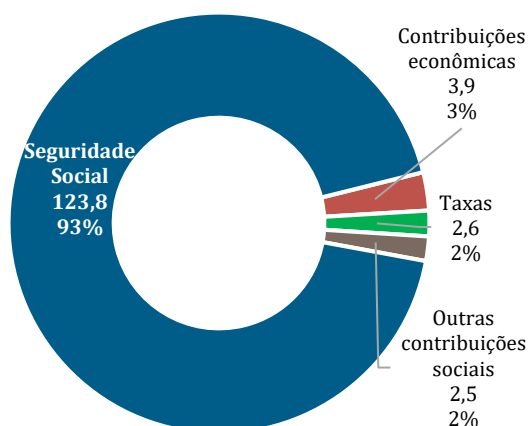
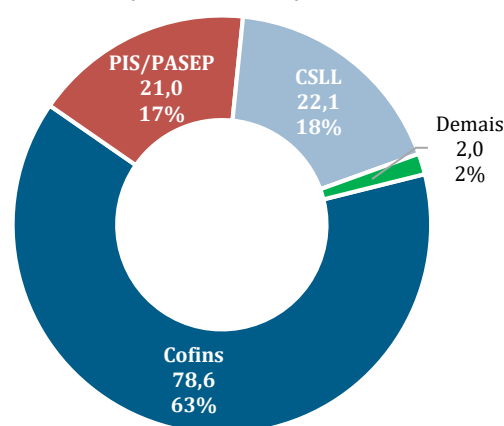


GRÁFICO 2. DRU - SEGURIDADE SOCIAL - 2019 (R\$ BILHÕES E %)



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.