

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

GUILHERME MARAZ

**UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA BASE
CONSTITUCIONAL PARA O PERÍODO
2006 - 2014**

Sorocaba
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

GUILHERME MARAZ

**UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA BASE
CONSTITUCIONAL PARA O PERÍODO
2006 - 2014**

Trabalho apresentado como parte das exigências da disciplina Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de São Carlos, Campus de Sorocaba.

Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Vilela Rodrigues

Sorocaba
2016

GUILHERME MARAZ

UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E SUA BASE
CONSTITUCIONAL PARA O PERÍODO
2006 - 2014

Trabalho apresentado como parte das exigências da disciplina Monografia do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de São Carlos, Campus de Sorocaba.

Orientador(a)

Dr. Rodrigo Vilela Rodrigues
Universidade Federal de São Carlos

Examinador(a)

Dra. Maria Aparecida Silva Oliveira
Universidade Federal de São Carlos

Examinador(a)

Dr. Geraldo Edmundo Silva Junior
Universidade Federal de São Carlos

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, Rubens e Débora Maraz, que sempre me deram todo o apoio necessário para que eu conseguisse aproveitar as oportunidades e me dedicar inteiramente a elas. Sem vocês eu não chegaria aonde cheguei. Obrigado.

RESUMO

Esse trabalho tem por objeto analisar o Orçamento da Seguridade Social (OSS), em que fazem parte as contas da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Apesar de diversas determinações constitucionais sobre o tema, ainda é comum serem divulgados resultados para a Seguridade (especialmente para a Previdência) com receitas e despesas diferentes das garantidas pela Constituição Federal de 1988. Para chegar ao resultado do OSS no período de 2006-2014 será utilizado como base um artigo que fez uma análise parecida para o período 1995 -2005, que tem uma abordagem social do tema, contrapondo-se a abordagem fiscalista constantemente divulgada. Considerando as receitas e despesas constitucionais, será visto que o resultado do OSS é na verdade superavitário na maioria dos anos analisados. Em apenas três anos o resultado é negativo, porém é possível relacioná-los ao fraco desempenho da economia, que afeta diretamente suas receitas. Esses resultados serão comparados com as receitas desvinculadas pela Desvinculação de Receitas da União (DRU) e assim verificar se os recursos liberados para livre alocação voltam ou não para o OSS. Desse modo, o foco nas despesas da Seguridade e a pressão por reformas e cortes de benefícios parece ser exagerada.

Palavras-chave: SEGURIDADE SOCIAL. DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA. DESVINCULAÇÃO.

ABSTRACT

This work has the purpose to analyze the Social Security Budget (OSS), which includes the accounts of Social Security, Health and Social Assistance. Despite several constitutional determinations on the subject, it is still common to publish results for the Security (especially for Social Security) with with different income and expenditure guaranteed by the Federal Constitution of 1988. To reach the OSS result in 2006-2014, will be used as a basis an article that made a similar analysis for the period 1995 – 2005, that has a social approach of the subject, being opposed to the fiscalist approach constantly divulged. Considering the constitutional revenues and expenses, it will be seen that the OSS result is actually surplus in most of the analyzed years. In only three years the result is negative, but it is possible to relate them to the poor performance of the economy, which directly affects its revenues. These results will be compared to revenues disjoined by Unbinding of Union Revenues (DRU) and thus to verify whether the resources released for free allocation return to the OSS. Thus, the focus on Security spending and the pressure for reforms and benefit cuts seems to be exaggerated.

Keywords: SOCIAL SECURITY. SECURITY DEFICIT. UNBINDING.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ENTRE 2006 E 2014 (em milhões de R\$)	18
TABELA 2 - DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS A PARTIR DE 1994	25
TABELA 3 – ALTERAÇÕES PEC 87/2015	27
TABELA 4 - FLUXO DE CAIXA RESUMIDO DO INSS - 2006 a 2014 (em mil de R\$)	32
TABELA 5 - RESULTADOS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2006 a 2008 (em milhões de R\$)	34
TABELA 6 - CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS - 2006 a 2014 (em milhões de R\$)	38
TABELA 7 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL x RECEITAS DESVINCULADAS PELA DRU - 2006 a 2014 (em milhões de R\$)	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN Banco Central do Brasil

COFINS Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CPSS Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público

CSLL Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU Desvinculação de Receitas da União

EC Emenda Constitucional

FAT Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNPS Fórum Nacional da Previdência Social

FPAS Fundo da Previdência e da Assistência Social

FSE Fundo Social de Emergência

FUNDESP Fundações Especiais

FUNPEN Fundo Penitenciário

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS Instituto Nacional do Seguro Social

LOA Lei Orçamentária Anual

MPAS Ministério da Previdência Social

OSS Orçamento da Seguridade Social

PIB Produto Interno Bruto

PIS-PASEP Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

RGPS Regime Geral de Previdência Social

TCU Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL.....	13
2.1 A Hipótese da Insustentabilidade do Financiamento da Seguridade Social, uma Visão Fiscalista	14
2.2 A Base Constitucional da Seguridade Social	16
3 MATERIAIS E MÉTODOS	20
3.1 Receitas e Despesas Constitucionais	20
3.2 Referencial Analítico.....	23
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	32
5 CONCLUSÃO	42

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica a discussão sobre o déficit do setor público tem um maior destaque. A capacidade do Governo honrar com seus compromissos e alcançar as metas de superávit ganha ainda mais relevância, tendo como um dos objetivos a manutenção (ou recuperação) do selo de bom pagador dado pelas agências internacionais de risco.

Dentro das contas públicas, o déficit da Seguridade Social (em especial da Previdência Social) costuma ser apontado como um dos principais fatores de desequilíbrio, já que o Governo precisa cobrir os déficits causados por gastos crescentes e incompressíveis. Argumenta-se que na Constituição Federal de 1988 o sistema tornou-se muito benevolente, com o envelhecimento da população a situação se agravaria e se tornaria insustentável no longo prazo. É baseado nessa premissa que uma reforma previdenciária é defendida, onde são necessárias mudanças e cortes de gastos para equilibrar o sistema¹.

Porém, além de um mecanismo de desenvolvimento econômico, a Seguridade é também um mecanismo de proteção social, por isso qualquer tipo de corte nos benefícios deve ser muito analisado antes de ser tomada qualquer decisão, já que afetaria a parcela da população mais necessitada.

Entre as determinações constitucionais que serão analisadas nesse trabalho está a elaboração de um Orçamento da Seguridade Social (OSS). Além do OSS, a Constituição determina que sejam elaborados também o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, ou seja, não há um “Orçamento da Previdência Social”. Dessa forma é preciso analisar a Seguridade como um todo: Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

Junto com a determinação da criação de um OSS, a Constituição também garante uma diversificada base de financiamento para a geração de recursos para esse orçamento. Há diversas fontes de receitas, principalmente de Contribuições Sociais, que são destinadas para o financiamento da Seguridade, são as chamadas receitas vinculadas.

Com a relevância que a Previdência Social tem nas discussões atuais e sua suposta responsabilidade por desequilíbrios orçamentários, o principal objetivo desse trabalho é verificar se essa responsabilização é correta e para isso é preciso analisar o OSS como um todo, obedecendo assim as determinações da Constituição Federal de 1988. A principal base

¹GIAMBIAGGI, 2007; TAFNER, 2007; DONADON e MONTENEGRO, 2009

da análise será a atualização dos dados apresentados por Denise Gentil², que faz a análise do período de 1995 a 2005.

Outra prática a ser analisada será a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Através de Emenda Constitucional, desde 1994 a DRU libera 20% das Contribuições Sociais para serem alocadas livremente. Aqui há o debate entre os que acusam a DRU de tirar recursos da Seguridade e os que defendem que ela não tira, já que o Tesouro cobre todo eventual déficit do OSS que tem a maior parte de seus gastos incompressíveis.

O trabalho será dividido em 3 partes: O Déficit da Seguridade Social onde é feita uma contextualização do problema, com uma visão fiscalista, em que o problema está na benevolência do sistema agravado pelo envelhecimento da população; e com uma visão social, contrária a cortes nos benefícios e o problema é o não cumprimento da base de financiamento constitucional da Seguridade.

A segunda parte é a Metodologia do trabalho, começando com as receitas e despesas constitucionais e posteriormente detalhando quais são as receitas dessa base e quais devem ser incluídas ou excluídas ao analisar o OSS. Além disso, outro fator relevante para essa análise que será discutido é a Desvinculação de Receitas da União, seu histórico e a metodologia utilizada para o seu cálculo.

Por fim, serão apresentados os resultados do OSS e das receitas desvinculadas, trazendo para o debate a questão do desempenho econômico como fator determinante para o financiamento da Seguridade, analisando o seu impacto nas receitas.

²“A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990 – 2005” de Denise Lobato Gentil, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2 O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

O déficit público pode ser mensurado pela diferença entre as receitas e as despesas públicas (“acima da linha”) ou pela variação do endividamento do setor público (Necessidades de Financiamento do Setor Público ou “abaixo da linha”). Teoricamente essas duas formas deveriam coincidir, porém isso não ocorre devido a abrangência diferente que o setor público utiliza e por erros e omissões decorrentes de formas diferentes de agregação ou mensuração (JALORETTO, 2009).

O Orçamento Federal³ divulga dois diferentes conceitos: o déficit financeiro e o déficit orçamentário. A principal diferença entre os dois é que o financeiro significa que o Poder Público realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas, já no orçamentário isso não ocorre necessariamente, o que ocorre é que o Poder Público autorizou mais gastos do que os recursos que se encontravam disponíveis no exercício.

Independentemente da metodologia utilizada, a análise do déficit público ganha cada vez mais relevância nos últimos tempos, principalmente por causa da crescente importância dada a superávits primários que o governo deve ter. Esse também é um dos principais fatores analisados quando é feita a classificação de risco dos países, a falta de estabilidade fiscal pode ser fator determinante para a perda do selo de bom pagador⁴ (essa perda pode gerar fuga de capitais e posteriormente dificuldade de conseguir investidores e conseqüentemente dificuldades no financiamento do próprio setor público).

Porém a forma como essas metas de superávit primário são fixadas levam a falta de flexibilidade ao longo do ciclo econômico, há falta de preocupação com a composição do gasto e até metas incompatíveis com a realidade das finanças públicas e/ou da economia (GOBETTI, 2014).

Dentro dessa discussão sobre o déficit público é provável que o déficit da Seguridade Social (em especial da Previdência Social⁵) seja o que recebe maior atenção e seja o mais divulgado. Falar de equilíbrio financeiro no sistema previdenciário significa dizer que há

³Conceitos disponíveis no Glossário do site do Orçamento Federal (http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D)

⁴É feita uma classificação de países, empresas e bancos conforme sua capacidade de honrar seus compromissos. São três as principais agências de classificação de risco no mundo: a Standard & Poor's, a Fitch e a Moody's. Muitos fundos de investimentos exigem boas avaliações dessas agências antes de investir em uma empresa ou comprar títulos de um Governo.

⁵Previdência vem do latim *pre videre*, ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las, ou de *praevidentia*, prever, antever. Nesse raciocínio é o amparo ao trabalhador, proteção social, o seguro social que anseia a proteção do segurado em caso de contingência infortunistica. Sua finalidade é assegurar aos beneficiários meios indispensáveis de manutenção em casos de inatividade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte dos segurados (MARTINS, 2009).

inexistência de déficits no confronto entre as receitas e despesas operacionais, ou seja, os benefícios concedidos devem ser no mínimo iguais ao total de contribuições arrecadadas (DONADON e MONTENEGRO, 2007).

Para analisar esse cenário e chegar a um diagnóstico da situação orçamentária da Previdência, há duas visões opostas: uma visão fiscalista, que defende a insustentabilidade do sistema; e uma visão social, que se apoia na base constitucional da Seguridade.

2.1 A Hipótese da Insustentabilidade do Financiamento da Seguridade Social, uma Visão Fiscalista

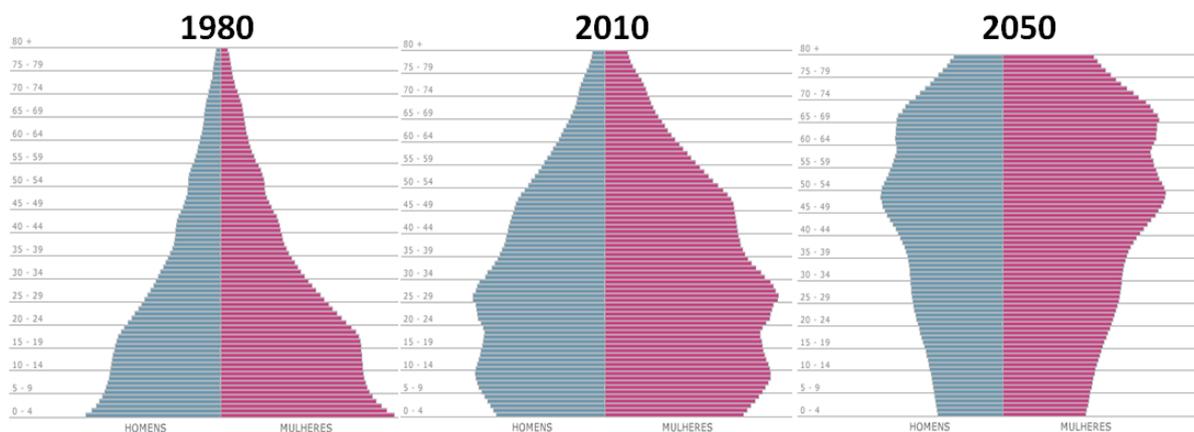
A benevolência dos benefícios da Seguridade Social, principalmente os conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, faria com que o sistema fosse insustentável no longo prazo, tornando a Previdência Social o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico por não deixar espaço orçamentário para investimentos em infraestrutura, por isso são necessárias reformas no sistema e reduções nos gastos (GIAMBIAGGI, 2007; TAFNER, 2007).

Essa insustentabilidade seria agravada pelo envelhecimento da população. Uma população mais idosa gera maiores despesas com benefícios, já que o tempo de pagamento ao segurado aumenta. Além disso, aumenta o risco de doenças e acidentes de trabalho, o que pode levar a maiores gastos com auxílios doença e invalidez (DONADON e MONTENEGRO, 2009).

No Brasil, segundo projeções do IBGE, a proporção de idosos na população brasileira passará de 5,5% em 2000 para 15,3% em 2040, um aumento bastante significativo. Na Figura 1 é possível ver claramente essa transição, ela mostra a pirâmide etária no Brasil em 1980, 2010 e 2050.

A partir de 2023 a população brasileira em idade produtiva começará a dar lugar ao aumento da população idosa, ou seja, haverá o aumento na sua razão de dependência⁶ (IBGE, 2013).

⁶De acordo com definição disponível no site do IBGE, Razão de Dependência é o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade).

FIGURA 1 – PIRÂMIDE ETÁRIA NO BRASIL (1980, 2010 e 2050)

FONTE: Projeção da População – Pirâmide Etária Absoluta (IBGE, 2008)

Complementar aos fatores demográficos, a produtividade é uma variável extremamente importante em uma sociedade em que cresce o número de idosos. Quando a produção de cada trabalhador ativo aumenta, mais indivíduos podem ser amparados pelo sistema de proteção social. A relação PIB/população ocupada deve crescer para atender às necessidades dos que ficam inativos (GENTIL e ARAUJO, 2013).

Favorecendo o ponto de vista da explosão das despesas agravada pelo envelhecimento da população, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercícios 2012, 2013 e 2014, elaborado pelo TCU (Tribunal de Contas da União), afirma que a Previdência Social representou cerca de 39% das despesas primárias da União no triênio contra apenas 4,5% correspondentes aos investimentos. O desajuste nas contas previdenciárias do Brasil ocorreu devido às mudanças propostas pela Constituição de 1988 e ao crescimento do salário mínimo real (MORA e VARSANO, 2007).

O que também dificultaria ainda mais a situação é o fato de o sistema de Seguridade Social brasileiro ser baseado em um regime de repartição, no qual os benefícios dos inativos de hoje são financiados pelos ativos de hoje. Os erros do sistema teriam sido ampliados com a Constituição de 1988, que abriu espaço para diversas disparidades que impossibilitariam o seu financiamento e a sua sustentabilidade no longo prazo. Dessa forma a Previdência Social seria responsável por parte do déficit governamental e conseqüentemente pela redução da poupança interna no Brasil, e a tendência é que isso se agrave ainda mais no futuro (OLIVEIRA, 1998).

O desempenho da economia é uma variável fundamental para os modelos de repartição simples e uma de suas principais características é a periodicidade, ciclos econômicos de retração e prosperidade geram incerteza e imprevisibilidade (DONADON e MONTENEGRO, 2009).

O Brasil adota um regime inadequado para a sua realidade, apresenta indicadores fora dos padrões internacionais, possui regras generosas aliadas à incompatibilidade demográfica e ao baixo esforço contributivo, ao mesmo tempo em que repõe parcelas elevadas da renda (MATOS, MELO e SIMONASSI, 2012). Por isso, o Brasil ocupa a 14ª posição, entre 113 países analisados, em um *ranking* de despesas previdenciárias como proporção do PIB (CAETANO e MIRANDA, 2007).

Na faixa etária média de aposentadoria, o Brasil é semelhante aos países da OCDE, mesmo tendo condições sociais, econômicas, demográficas e regionais inferiores (CARDOSO JR e FAGNANI, 2007).

Uma das propostas de reformas é vedar aumentos reais dos benefícios para “estancar” as pressões sobre as contas da Previdência (GIAMBIAGI e TAFNER, 2007). Sem as reformas necessárias, o desequilíbrio atuarial da Previdência Social se transformará em um déficit de caixa com o envelhecimento da população, o que implicará em um déficit público elevado e crescente, diminuindo a poupança agregada da economia. Com as reformas e a consequente diminuição do desequilíbrio, ocorrerão efeitos favoráveis sobre as finanças públicas e o nível de poupança (GIAMBIAGI, 1996).

Porém essas reformas são difíceis de serem implementadas porque a estrutura de incentivos do sistema previdenciários é regulada por normais legais, rígidas e constitucionais. Isso limita e algumas vezes praticamente impede que ajustes necessários sejam feitos com a velocidade adequada, com consequências negativas sobre sua sustentabilidade (GIAMBIAGI, 2007).

2.2 A Base Constitucional da Seguridade Social

Porém há uma outra corrente que analisa a questão do financiamento da Previdência Social de uma maneira diferente. Os principais focos dessa análise estão no financiamento constitucional da Seguridade Social (onde o financiamento da Previdência Social está incluído) e suas funções sociais.

Apesar de ser comum a divulgação de um orçamento da Previdência Social, essa prática é contrária ao que determina a Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo 165, a LOA (Lei Orçamentária Anual) deverá ser composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social, ou seja, não há no âmbito constitucional qualquer referência a um orçamento específico para a Previdência Social (SALVADOR, 2010; FAGNANI e VAZ, 2013).

§ 5º do Art. 165: A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

(BRASIL, 1988, p. 101)

E até mesmo incluir a Previdência nas atribuições da Seguridade Social é garantido constitucionalmente.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde, à previdência e à assistência social**.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

(BRASIL, 1988, p. 115, grifo do autor)

Desde 1988, nenhum governo implementou o OSS conforme determinado pela Constituição. Pelo contrário, seus recursos são destinados para outros objetivos, como políticas de cunho fiscal, pagamento de encargos financeiros da União, bem como para garantir o superávit primário (SALVADOR, 2007).

A Previdência não é autônoma, seus princípios são praticamente os mesmos da Seguridade Social (MARTINS, 2001). Porém o Orçamento da Seguridade Social nunca se consolidou, o que impossibilita a integralidade das ações de proteção social na saúde, assistência social e previdência social (DAIN, 2003).

Na Tabela 1 é possível ver um exemplo de demonstração de resultado divulgada pela Secretaria de Orçamento Federal. Apesar de não ter nenhuma base constitucional para isso, nela são desagregados do resultado primário do Governo Central o Tesouro Nacional, a Previdência Social (RGPS)⁷ e o Banco Central⁸.

⁷Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.

TABELA 1 - RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ENTRE 2006 E 2014 (em milhões de R\$)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	48.748	57.650	71.438	39.436	78.773	93.525	88.263	76.994	-17.219
TESOURO NACIONAL	90.985	103.177	108.117	82.934	122.183	129.622	129.840	128.168	39.594
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	-42.065	-44.882	-36.207	-42.868	-42.890	-35.546	-40.825	-49.856	-56.698
BANCO CENTRAL	-171	-645	-472	-630	-520	-552	-752	-1318	-115

FONTE: Secretaria de Orçamento Federal (elaboração do autor)

Há quatro razões econômicas que justificam a existência de políticas sociais públicas: falha do mercado capitalista, distribuição de renda pelo sistema de seguridade social, redução da flutuação e das instabilidades econômicas e a melhoria da eficiência do sistema econômico. Essa melhoria da eficiência acontece porque a seguridade social permite manter a demanda elevada através do pagamento de aposentadorias, rendas mínimas, programas de assistência social e pensões que promovem maior estabilidade ao sistema capitalista (CALVET, 1995).

Os principais objetivos do sistema previdenciário brasileiro são evitar a queda brusca de renda na velhice⁹, garantir renda ao segurado no caso de alguma contingência e atuar na prevenção à pobreza¹⁰. Há também os aspectos distributivos da Previdência, pelo fato dela arrecadar recursos via tributos e transferi-los para a população através do pagamento de benefícios (IPEA, 2015). Grande parte desse caráter social do sistema previdenciário veio com a Constituição Federal de 1988 que tinha como um dos eixos centrais o resgate da dívida social herdada do período militar e a necessidade de garantir direitos básicos e universais de cidadania (MARQUES, 2005). Os benefícios aumentam a renda domiciliar *per capita*, sendo uma parcela importante da renda de muitas famílias brasileiras, além de os benefícios vinculados ao salário mínimo serem uma importante ferramenta na redução da pobreza (CAMARGO e REIS, 2007; ROMANO, 2013).

O modelo de Previdência Social no Brasil é baseado no compartilhamento entre gerações, a geração atual trabalha e financia a geração que está aposentada. Desse modo, fatores demográficos e o mercado de trabalho são determinantes no regime de Previdência. Um cenário com baixo nível de emprego formal e baixo nível de renda apresentará baixo nível de cobertura previdenciária. Em contrapartida, um cenário com geração de empregos

⁸Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

⁹A melhora das condições de renda dos idosos brasileiros também proporciona melhorias entre os demais grupos etários, principalmente entre os corresidentes desses idosos (CAMARANO, 2004).

¹⁰Para a literatura econômica os objetivos são a suavização do consumo, seguro contra contingências diversas e na incapacidade de gerar renda pelo próprio trabalho, o combate à pobreza na velhice ou idade ativa (IPEA, 2015).

formais, diminuição da desigualdade e aumento da renda apresentará melhora na proteção previdenciária (COSTANZI, 2013).

Na concepção de proteção social definida na Constituição Federal de 1988 prevalece o contrato social e os direitos sociais, em que a necessidade do cidadão prepondera sobre suas eventuais contribuições para o sistema. Nesse aspecto, ela se afasta da concepção da Previdência como “seguro”, em que a pessoa tem um contrato e direitos individuais e, quando ocorre o evento previsto, recebe algum benefício de acordo com o que contribuiu (DIEESE, 2007).

A Seguridade Social além de ser um mecanismo de desenvolvimento econômico é um mecanismo de proteção social. Por isso, a afirmação de que o sistema seria benevolente demais pode e deve ser muito discutida antes de qualquer tipo de reforma ou redução nos benefícios. Muitos desses benefícios foram conquistados com a Constituição Federal de 1988, que é tida como um marco na história das conquistas de direitos trabalhistas e sociais por ter sido inspirado nos valores do estado de bem-estar (FAGNANI e FONSECA, 2013).

A Previdência também exerce um importante papel na conquista da dignidade aos segurados. Apesar das dificuldades, o Estado social ainda é o meio mais adequado para atingir a justiça social. A Previdência Social diminui os riscos e vulnerabilidades do trabalhador, sejam eles a idade avançada, doença ou desemprego (CASTRO, 2013; VIEIRA, 2014). Não há trajetória relevante de redução da desigualdade sem expressivos gastos em políticas sociais e o desenvolvimento pressupõe papel significativo do Estado na vida social, seja para garantia de patamares de bem-estar, seja para manutenção de níveis limitados de desigualdade social (ATKINSON, 2015; OCDE, 2014).

Além disso, não há garantias de que essa diminuição dos gastos previdenciários geraria maior nível de investimento ou melhora da economia. Esses recursos não seriam convertidos necessariamente em investimento em capital produtivo, poderiam ser aplicados em ativos financeiros (CESARATTO, 2010).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 Receitas e Despesas Constitucionais

Entre as diversas conquistas sociais da Constituição Federal de 1988, uma delas é a determinação de uma base de financiamento sólida para a Seguridade Social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

I. do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II. do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III. sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV. do importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

(BRASIL, 1988, p. 115)

Conforme determinação constitucional, devem entrar no Orçamento da Seguridade Social (OSS) a receita de contribuições como a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a receita de concursos de prognósticos e a CPMF¹¹ (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). Além de garantir as contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social, nesse mesmo artigo também fica definido que os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também podem ser utilizados para esse objetivo (KERTZMAN, 2011). Porém em nenhum momento diz que as contribuições sociais podem ser utilizadas no orçamento da União, fazendo o caminho inverso.

Além disso, o inciso VI, parágrafo único, do artigo 194 garante a “diversidade da base de financiamento” da Seguridade Social. Essa foi uma conquista muito importante principalmente para a Previdência Social, já que anteriormente seu financiamento era apenas com base em contribuições sobre a folha de salários. Em tempos de crise, com o crescimento do desemprego, queda do rendimento médio real dos assalariados e aumento do trabalho

¹¹As receitas da CPMF eram divididas em 21% para a previdência social; 42,1% para saúde; 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e, 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União - DRU (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Orçamento Federal, 2003).

informal, fica vulnerável um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários, por isso a importância dessa diversidade no financiamento (GENTIL, 2007).

Apesar da clareza da Constituição, o MPAS (Ministério da Previdência Social) divulga um resultado em que considera apenas as suas receitas próprias e as contribuições ao INSS. Dessa maneira o resultado divulgado é deficitário e muitas vezes serve como justificativa para aqueles que defendem uma ampla reforma previdenciárias com cortes nos benefícios.

É importante ressaltar que incluir a Previdência Social no Orçamento da Seguridade Social também é uma determinação constitucional. De acordo com o já citado artigo 194¹², fazem parte da seguridade social a saúde, a previdência e a assistência social¹³. Por isso pensar que a Previdência tem um orçamento separado e individual vai contra os princípios da Carta Magna.

É comum ver no OSS e no fluxo de caixa do INSS receitas que são listadas como “transferências da União”, com isso pode ser entendido que essas transferências são recursos adicionais para cobrir o déficit do sistema. Essas transferências são muitas vezes recursos provenientes da CPMF, CSLL, COFINS e concursos de prognósticos, ou seja, são receitas próprias da Seguridade Social de acordo com o já citado Artigo 195 da Constituição Federal¹⁴. Elas deveriam ir diretamente ao OSS, porém são administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central (GENTIL, 2007).

Em 1988 deveria ter sido criado o Ministério da Seguridade Social para que as três áreas da Seguridade fossem administradas em conjunto. Porém o que ocorreu foi uma fragmentação institucional já que além da não implementação do OSS, a Previdência, Saúde e a Assistência Social foram regulamentadas por diferentes leis e organizadas separadamente separado (VIANNA, 1999, apud SALVADOR, 2010, p. 168).

Se fossem cumpridos os artigos 165 e 195 da Constituição Federal, a Seguridade cuidaria da gestão de seus próprios recursos e haveria de fato uma separação entre os orçamentos, facilitando até mesmo um diagnóstico mais preciso de eventuais erros e problemas.

¹²Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

¹³A Assistência Social existe para atender os mais necessitados que não podem contribuir, preenchendo as lacunas deixadas pela Previdência (IBRAHIM, 2006).

¹⁴HORVATH (2006) também resalta a falta de transparência no repasse de valores da COFINS, CSLL, CPMF e PIS/COFINS Importação.

Inciso I, §2º do art. 195: A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, **assegurada a cada área a gestão de seus recursos**.

(BRASIL, 1988, p. 115, grifo do autor)

Com essas medidas ficaria revelado com clareza:

- 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social;
- 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e,
- 3) que não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora.

(GENTIL, 2007, p. 20)

Khair (2007) também identifica o modo equivocado que a Secretaria da Previdência Social divulga e projeta seus resultados. De acordo com o autor, foi aprovado pelo FNPS (Fórum Nacional da Previdência Social) um novo direcional definido pelo governo, em que é separado nitidamente o que é responsabilidade fiscal do RGPS e o que é de responsabilidade do Tesouro Nacional. Com essa metodologia ficaria claro que o sistema é sustentável (inclusive para as gerações futuras), apesar disso os resultados divulgados continuam sendo definidos pelo conceito anterior, que dá grandes déficits ao RGPS.

As contribuições sobre a folha salarial realmente deixaram de ser suficientes para bancar os gastos do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) em 1997 e a partir de então seu financiamento precisou ser coberto com os demais recursos do orçamento da Seguridade Social. Porém esse “déficit na Previdência” é na verdade o saldo previdenciário negativo (GENTIL, 2007; FAGNANI, 2008)

Em 2016 houve uma importante alteração na gestão da Previdência Social. Após o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer decretou diversas alterações ministeriais, entre elas há a transferência de órgãos ligados a Previdência Social para o Ministério da Fazenda.

Art. 7º Ficam transferidos os órgãos e as entidades supervisionadas, no âmbito:
IV – o Conselho Nacional de Previdência Social, o Conselho de Recursos da Previdência Social e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev, que passam a se chamar, respectivamente, Conselho Nacional de Previdência, Conselho de Recursos da Previdência e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, para o Ministério da Fazenda;

(MEDIDA PROVISÓRIA Nº 726 DE 12 DE MAIO DE 2016)

É impossível prever quais serão os reais impactos causados por essa medida, de qualquer forma parece que o já citado inciso I, 2º parágrafo, artigo 195 da Constituição continuará a ser descumprido. Ele determina dois princípios básicos para a proposta de orçamento da seguridade social: que ela seja elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social e que é assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Além da falta de integração entre saúde, previdência e assistência social, parece pouco provável que a Previdência tenha plena gestão de seus recursos estando submissa ao Ministério da Fazenda.

Na prática o que ocorre é um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado (OLIVEIRA, 1998).

3.2 Referencial Analítico

Utilizando como base Gentil (2007) e Dias (2008) foram feitas análises usando dados de receitas e despesas contidos no Orçamento e Despesa Pública do Tribunal de Contas da União; na Prestação de Contas da Presidenta da República, do Balanço Geral da União; no Resultado do Tesouro Nacional; nas Pastas Estatísticas Fiscais do Orçamento Federal; e no Boletim Estatístico da Previdência Social.

Gentil (2007) fez um exercício em que considerou as receitas e despesas constitucionais da Seguridade Social para chegar ao seu resultado entre os anos de 1995 a 2005. Mais adiante será feita uma simulação muito parecida para analisar os resultados do período mais recente de 2006 até 2014.

Do lado das receitas são considerados os recursos legalmente vinculados ao sistema de Seguridade Social. Entre essas receitas constitucionais estão a CPMF, a CSLL, a COFINS e os concursos de prognósticos, que são arrecadadas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central. Quando os “recursos próprios” da Previdência são insuficientes, essas receitas são disponibilizadas pelo Tesouro Nacional através de “transferências da União”.

Entre as premissas utilizadas nessa análise está a exclusão das despesas do RPPS dos gastos com Previdência, já que esse regime não faz parte do OSS¹⁵. Por sua vez, as receitas que financiam o RPPS como a CPSS (Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor) e a contribuição patronal da União (feita através de repasses do orçamento fiscal)

¹⁵Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da Seguridade Social (GENTIL, 2007).

não fazem parte das receitas consideradas. A contribuição ao custeio e pensões de militares, as contribuições ao FGTS, FUNDESP (Fundações Especiais) e ao FUNPEN (Fundo Penitenciário) também não foram somadas as receitas da Seguridade Social, já que há destinos específicos para essas verbas que não estão inclusos nas obrigações da Seguridade Social.

Já as receitas com o PIS/PASEP se resumem a 60% do seu total, que é a parcela destinada ao FAT, utilizada principalmente para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Vale ressaltar que até 2008 estão entre as receitas da Seguridade os recursos provenientes da CPMF. Após esse ano, com a não renovação dessa contribuição, esses recursos deixam de considerados.

Além da discussão sobre a sua real base de financiamento e se há ou não um problema de insustentabilidade do sistema, há ainda um outro fator que afeta significativamente o OSS: a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Após chegar aos resultados do OSS considerando as receitas e despesas constitucionais, será feito um exercício para comparar esses resultados com os recursos que a DRU desvinculou e assim permitiu para serem utilizados livremente.

Muito se fala sobre a rigidez orçamentária no Brasil e as diversas restrições no uso de suas receitas. As vinculações e transferências constitucionais, os gastos incompressíveis de pessoal e os benefícios previdenciários fazem com que haja dificuldades no direcionamento dos recursos de acordo com as necessidades e prioridades. Em 1988 os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, caindo para 22,9% já em 1993 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003).

Com o objetivo de flexibilizar esse orçamento, 20%¹⁶ das receitas vinculadas são desvinculadas para terem uso livre no orçamento fiscal. São quatro as finalidades da desvinculação:

- a) permitir a alocação mais adequada de recursos orçamentários, evitando que algumas despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos;
- b) atender melhor às prioridades de cada exercício, bem como possibilitar uma melhor avaliação do custo de oportunidade das ações públicas;
- c) permitir o financiamento de despesas incompressíveis sem endividamento adicional de União;
- d) viabilizar a obtenção de superávits primários, especialmente com a introdução das metas fiscais na lei orçamentária anual, a partir do exercício de 1999.

(DIAS, 2008, p. 4)

¹⁶Em 2016 com a aprovação da PEC 87/2015 esse valor passou para 30%.

Antes do Plano Real a alta taxa de inflação permitia que o setor público apresentasse resultados operacionais positivos com relativa facilidade, já que o governo adiava ou postergava as operações “usando” o efeito da erosão inflacionária sobre o valor real das despesas. A partir da estabilidade monetária, a desvinculação tornou-se necessária para melhorar as contas públicas, já que com taxas de inflação menores, não era mais possível usar a erosão inflacionária a favor das despesas (DIAS, 2008).

Então a partir de 1994, no início do Plano Real, surge a desvinculação de receitas, inicialmente conhecida como Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e atualmente Desvinculação de Receitas da União (DRU) (Tabela 2).

TABELA 2 - DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS A PARTIR DE 1994

		Dispositivo	Validade
FSE	Fundo Social de Emergência	ECR nº 1/1994	1994-1995
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal	EC nº 10/ 1996	1996-1997/1
		EC nº 17/1997	1997/2-1999
DRU	Desvinculação de Receitas da União	EC nº 27/2000	2000-2003
		EC nº 42/2003 EC nº 56/2007	2004-2009
		EC nº 59/2009	2009-2011
		EC nº 61/2011	2011-2015
		EC nº 87/2015	2016-2023 ¹⁷

FONTE: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Senado Federal (elaboração do autor)

O objetivo do FSE era o de “sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal e de manter a estabilidade econômica” (SCAFF, 2004). Ele desvinculou receitas garantidas aos estados e municípios e representou a captura de parcela significativa de recursos das principais fontes de financiamento da Seguridade Social, como o FPAS (Fundo da Previdência e da Assistência Social), a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS-PASEP (Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público); do salário-educação; do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); e do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) (FAGNANI, 2008).

¹⁷A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015 aumenta de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Por outro lado, impostos federais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), não poderão mais ser desvinculados. Além disso, ela estende a desvinculação para Estados e municípios (SENADO FEDERAL, 2016).

A princípio, o caráter do FSE era provisório. Durante sua vigência deveriam ser adotadas medidas que possibilitariam ao Governo Federal possuir os instrumentos necessários para garantir o equilíbrio das contas públicas em bases permanentes (BACEN, 2008). Como isso não ocorreu foi solicitada a prorrogação da emenda e isso vem ocorrendo por mais de duas décadas.

Embora formalmente o Fundo Social de Emergência (FSE) captasse recursos de fontes diversas para que, tal como prescrevera o caput do art. 71 do ADCT, tais receitas fossem aplicadas “[...] no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”, na prática, **a desvinculação das receitas supracitadas serviram para, senão equilibrar, ao menos atenuar o déficit das finanças públicas federais e para obter maior flexibilidade na elaboração e execução do orçamento.**

(PINTO, 2008, p. 516, grifo nosso)

Desde a implementação das desvinculações em 1994 houveram diversas alterações. Entre elas está a exclusão da base de cálculo da DRU os recursos provenientes da CPSS e da contribuição dos trabalhadores destinada ao INSS. Porém a principal diferença entre a DRU e os fundos que lhe antecederam é que a DRU não acarretava supressão de recursos legalmente destinados aos Estados e municípios (BACEN, 2008), só que a partir da aprovação da PEC 87/2015 que prorrogou a DRU até 2023, também foi estendida a desvinculação para estados e municípios. Essa última prorrogação da DRU protegerá apenas a educação, as transferências de royalties a estados e municípios e o pagamento das despesas do RGPS (ANFIP, 2015).

Apesar das sucessivas aprovações das Emendas Constitucionais pelo Congresso Nacional, há importantes princípios constitucionais que são desconsiderados, entre eles a supremacia da Constituição, a separação de poderes e a vinculação de todos os poderes estatais aos direitos fundamentais (KELBERT, 2009).

Mesmo com todo o desgaste político que muitas vezes o Governo passa para prorrogar a desvinculação (já que é necessária aprovação do Congresso por se tratar de uma Emenda Constitucional), ele opta por elevar contribuições sociais ao invés dos impostos já que as contribuições não são partilhadas com estados e municípios¹⁸. Segundo Dias (2008, p. 10), a receita de impostos e taxas manteve-se no patamar de 7 a 8% do PIB entre o início da

¹⁸Segundo Dias (2008, p. 5), a DRU não atinge as principais transferências aos estados e municípios, por isso eles não são prejudicados por ela. Entre essas transferências estão o IR (Imposto de Renda), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), IOF-ouro (Imposto sobre Operações Financeiras) e o ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural).

desvinculação em 1994 e 2006, já a receita de contribuições sociais e econômicas passou de 8,9% para 15,4% no período.

TABELA 3 – ALTERAÇÕES PEC 87/2015

RECEITA	REGRA ANTERIOR	PEC 87/2015
IMPOSTOS	20%	RETIRAR
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS	20%	30%
ACRÉSCIMOS LEGAIS DE IMPOSTOS E CONTRIBUIÇÕES	20%	RETIRAR
FUNDOS CONSTITUCIONAIS FCO/FNE/FNO	-	30%
TAXAS	-	30%
COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS - RECURSOS HÍDRICOS E MINERIAS	-	30%

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS (elaboração do autor)

O aumento dessa participação das contribuições sociais na arrecadação tributária nacional está vinculado ao ajuste fiscal a que todo o setor público foi submetido a partir de 1999. Com as desvinculações, parte dessa receita é desviada de sua finalidade, passando a auxiliar na obtenção de metas cada vez mais elevadas de superávit fiscal (ARAÚJO, 2005).

A principal crítica daqueles que são contrários a DRU é que ela retiraria recursos da Seguridade para serem utilizados com outros objetivos, inclusive para a geração de superávits primários e o pagamento de juros. Se no início ela foi um dos instrumentos de ajuste fiscal adotados na implementação do Plano Real em 1994 sob o caráter temporário, as sucessivas prorrogações acabaram sendo necessárias para preservar a estabilidade econômica e a partir de 1999 viabilizar a obtenção de superávits primários (DIAS, 2008).

A adoção de um severo programa de ajuste fiscal, em 1999, voltado para a obtenção de superávits primários expressivos, impôs a permanência do mecanismo de desvinculação de receitas. Desde aquele exercício, as receitas da seguridade social vêm sendo redirecionadas não apenas para gastos fiscais, mas também para assegurar saldos positivos nas contas públicas. Como o art. 195 da Constituição Federal determina que as contribuições sociais financiem exclusivamente a seguridade social, a desvinculação liberou receitas desse orçamento para gastos de natureza fiscal. O pagamento de juros e amortização da dívida, em especial, são despesas próprias do orçamento fiscal, com raras e específicas exceções.

(DIAS, 2008, p. 9)

A DRU afeta radicalmente o financiamento das políticas sociais como um todo, principalmente as políticas da Seguridade Social, já que o intuito é a geração de superávits primários, liberando recursos para o gasto com o pagamento de juros da dívida (SADER, 2006). Recursos que são utilizados para atenuar o déficit das finanças públicas federais e para obter maior flexibilidade na elaboração e execução do orçamento (PINTO, 2008).

Há também o comprometimento da estrutura de repartição das receitas fixadas pela Constituição Federal de 1988, que busca o equilíbrio entre as três esferas de governo (MARINS, 2014). Dessa forma, na execução orçamentária fica impossibilitada a distinção entre os recursos originados de impostos gerais e os recursos liberados pela desvinculação de receitas, já que ambos compõem a mesma fonte de Recursos Ordinários¹⁹ (BOCHETTI e SALVADOR, 2006).

Com a desvinculação, a Seguridade precisa cumprir 100% das suas despesas com apenas 80% das suas receitas (HORVATH, 2006). Desse modo, o motivo do déficit não é o “elevado” valor dos benefícios, e sim a não utilização da totalidade das fontes de financiamento para custeio dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. O que se vê é a subordinação do social aos ditames do mercado, já que os recursos retidos pelo Tesouro Nacional são comumente utilizados para geração de superávit primário e pagamento de juros da dívida pública (MORA, 1997; BOSCHETTI, 2003). A DRU é uma estratégia essencial da política social para compor superávits primários, transferindo recursos do lado real da economia (da área social) para a gestão financeirizada da dívida pública (CARDOSO JR, 2005).

O que ocorre desde 1994 é uma apropriação indevida dos recursos do OSS por meio da DRU para serem direcionados para a esfera financeira e para a geração de superávits primários. É uma “perversa alquimia” que transforma recursos destinados aos direitos sociais em fonte de sustentação da política monetarista de juros altos (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006; SALVADOR, 2010). O atual sistema de arrecadação e financiamento dos direitos sociais mostra-se dissociado das finalidades essenciais que compõem o Estado Social (KELBERT, 2009).

Por outro lado há quem defenda que os recursos da Seguridade Social e consequentemente da Previdência Social não seriam afetados pela DRU já que há o aporte do

¹⁹Em seu site, o Orçamento Federal define Recursos Ordinários/Receitas Ordinárias como receitas cuja aplicação é livre, ou seja, isenta de qualquer tipo de vinculação ou destinação específica. Como exemplos típicos, temos a parcela resultantes da arrecadação de impostos, após as transferências da parte devida aos Estados e aos Municípios (Fonte 100); receitas obtidas da emissão de títulos públicos, exceto as destinadas à rolagem da dívida (Fonte 144); das receitas que resultam de desvinculações de outras receitas (Fonte 199).

Tesouro Nacional para cobrir qualquer déficit que a Seguridade possa ter, ou seja, parte dos recursos desvinculados retorna para cobrir as despesas do orçamento da Seguridade. Além disso, não há como reduzir os gastos destinados à Previdência Social, já que os gastos com aposentadorias e pensões é incompressível, esses gastos não são determinados pela disponibilidade de recursos vinculados e sim pelas decisões de criação ou aumento de despesas públicas (DIAS, 2008). Mais recentemente, Dias (2011, p. 16) mostra que os recursos desvinculados pela DRU retornam em sua maior parte para o OSS por cauda da expansão das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, especialmente devido a aumentos reais do salário mínimo.

Em uma visão mais política, as vinculações são instrumentos institucionais que engessam o dinamismo da atividade orçamentária, por “pré-comprometerem” ações políticas de futuros governadores, elas são capazes de influenciar futuras tomadas de decisão (CARVALHO, 2010). O uso desse mecanismo demonstra que a sociedade brasileira, representada pelos seus parlamentares, não atingiu o amadurecimento necessário para uma discussão permanente a respeito de suas prioridades, já que essa prática busca garantir que determinadas prioridades sejam atendidas pelos governantes futuros (ALBUQUERQUE, MEDEIROS e SILVA, 2008).

A rigidez orçamentária restringe as possibilidades de escolha política do governante para alcançar os objetivos econômicos e sociais esperados pela sociedade. Dessa maneira, há diversas consequências negativas geradas por essa rigidez, entre elas a impossibilidade de ajustes nas políticas públicas, dificuldade em financiar novas iniciativas, aumento da carga tributária, incentivo à ineficiência setorial e ineficácia das ações governamentais de estabilização em tempos de crises econômicas (SOARES, 2008).

Desde 1970 houve uma queda de 50% na liberdade do gestor público em utilizar os recursos de acordo com critérios de conveniência administrativa. Essa queda representa a redução no montante dos recursos livres, aqueles que não estão comprometidos com vinculações ou despesas obrigatórias (CARVALHO, 2010).

Para o Ministério do Planejamento (2003, p. 21), o ganho decorrente da DRU corresponde a apenas 1% da receita total. As desvinculações das Contribuições Sociais retornam à Seguridade Social para financiar o aumento expressivo das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

Apesar de discordar da afirmação do Ministério do Planejamento ao dizer que mesmo que parte dos recursos desvinculados do orçamento da Seguridade retorna para financiar suas despesas, a maior parte é redirecionada para o orçamento fiscal, Dias (2008, p. 10) não vê isso

como um grande problema ao ressaltar o papel fundamental que a DRU desempenha para que a meta de superávit primária seja alcançada e a sua principal vantagem é fazer um corte linear na maioria das vinculações, que seria tecnicamente mais simples e politicamente mais viável.

Para substituir a DRU, o ideal seria realizar uma ampla reforma fiscal para revisar o sistema de vinculações, conferindo maior transparência e racionalidade ao sistema orçamentário, levando em consideração a necessidade e a capacidade operacional de cada órgão ou fundo. Porém a realização de uma ampla reforma fiscal teria um alto nível de dificuldade, necessitando uma negociação política muito complexa. Dessa forma, a alternativa mais pragmática, embora de menor transparência, é prorrogar a DRU novamente e assim assegurar uma maior flexibilidade orçamentária e a obtenção do superávit primário (DIAS, 2011).

Independente da discussão da DRU tirar ou não recursos da Seguridade, ela tornou-se necessária nos últimos anos. Tirá-la exigiria uma reestruturação do orçamento da União e provavelmente uma ampla reforma fiscal, o que é sempre muito complexo e envolve grande debate entre todos os setores da sociedade. Uma redução progressiva dos percentuais desvinculados ao longo dos próximos anos talvez fosse uma alternativa para que os recursos voltassem a ser usados como determina a Constituição, dando tempo para que os outros setores do orçamento se reorganizem. Porém na sua última prorrogação esse percentual foi inclusive aumentado, então esse caminho não deve ser seguido.

Para chegar aos valores desvinculados foi utilizada uma metodologia parecida com a que Dias (2008) usou para analisar o ano de 2006. Dessa forma, foram analisados os anos de 2007 a 2014 (apenas as Contribuições Sociais, que são a base das receitas do OSS) para compará-los com os resultados alcançados anteriormente.

A metodologia utilizada consiste em retirar as exclusões (Contribuições Sociais que a DRU não alcança) e chegar ao valor que é liberado para ser alocado livremente. Entre as exclusões estão o salário-educação, a parcela da CPMF destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza²⁰ e as contribuições previdenciárias.

É importante ressaltar que mesmo que as receitas do INSS não sejam desvinculadas, não é possível afirmar que a Previdência não esteja sujeita a perdas com a DRU. Isso ocorre porque como já foi dito, a Previdência não deve ter um orçamento próprio e nem deve ser financiada apenas com recursos do INSS, o que determina a Constituição é que ela esteja

²⁰Essa parcela equivale a 0,08% da alíquota, de um total de 0,38%. Os 0,30% restantes destinados às áreas de saúde e previdência sujeitam-se à DRU (DIAS, 2008).

incluída no OSS e compartilhe toda a base de financiamento junto com a Assistência Social e a Saúde.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Muitas das receitas que a Constituição determina que sejam usadas no financiamento da Seguridade Social ficam sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda. Isso faz com que esses recursos próprios da Seguridade sejam repassados para ela como “transferências da União”, causando a falsa impressão de que são transferências que a União faz para complementar o OSS ou até para cobrir o suposto déficit de um sistema desregulado (GENTIL, 2007).

Na Tabela 3 é possível ver exemplos dessa prática. São dados disponíveis no fluxo de caixa do INSS dos anos de 2006 a 2014 retirados do Boletim Estatístico da Previdência Social. Nela é possível ver os recursos como a CSLL, COFINS e receitas de concursos e prognósticos entram no fluxo do INSS como “transferências da União”, mesmo sendo receitas garantidas pela Constituição para a Seguridade.

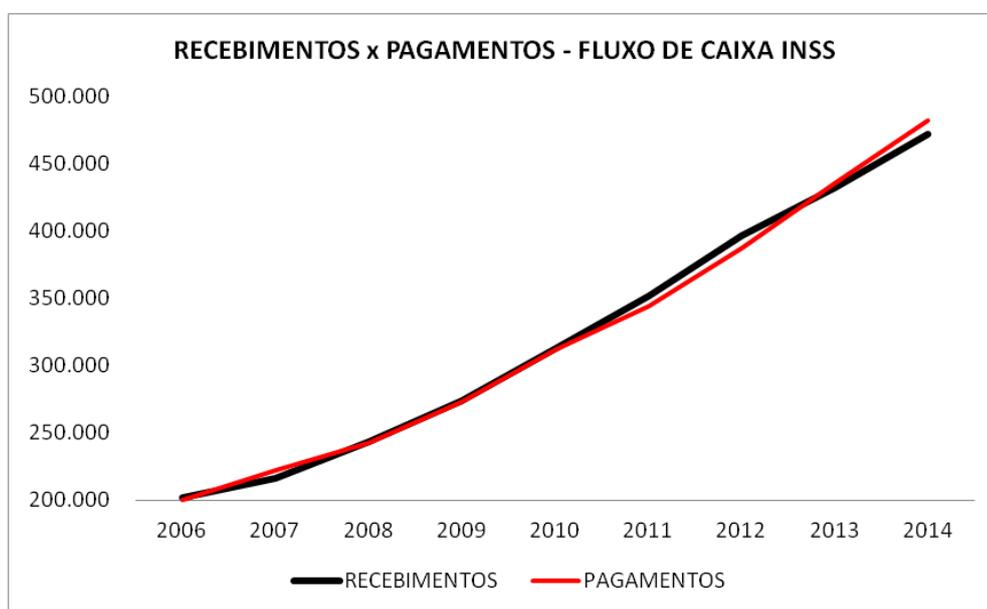
TABELA 4 - FLUXO DE CAIXA RESUMIDO DO INSS - 2006 a 2014 (em mil de R\$)

DISCRIMINAÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. SALDO INICIAL	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.364	4.174.157	4.691.497	12.313.715	22.305.733	18.341.223
2. RECEBIMENTOS	201.756.676	216.488.553	243.489.097	273.523.679	312.640.915	351.544.706	396.683.576	431.684.189	471.807.085
2.1 Próprios	133.015.292	153.788.348	180.004.470	200.617.520	233.512.580	271.405.799	304.880.912	340.004.003	374.017.341
2.2 Rendimentos Financeiros	1.371.258	403.534	3.230	(382.573)	(192.343)	145.217	(1.196.437)	(1.284.959)	(2.127.208)
2.3 Outros	-	(776.895)	(2.857.759)	348.486	291.793	413.777	287.267	318.212	215.722
2.4 Antecipação da Receita (Tesouro Nacional)	-	1.315.177	-	3.054.874	(2.510.165)	(479.138)	1.285.232	11.030.362	(3.629.693)
2.5 Transferências da União	67.730.476	61.758.389	62.369.442	69.885.371	81.539.051	80.059.051	91.426.601	81.616.572	103.330.924
- Recursos Ordinários	957.484	190.231	1.837.939	4.969.601	4.206.221	2.613.584	3.855.468	1.569.108	16.931.988
- Concursos e Prognósticos	82.060	82.235	88.182	108.323	232.512	302.620	489.743	402.935	467.610
- Operações de Crédito Externa	11.448	(94.340)	(133)	2.004	4.085	10	903	-	7.673
- Contribuição Social sobre o Lucro	619.541	3.174.508	10.212.144	5.194.387	15.191.811	10.005.199	10.452.952	7.228.632	9.445.869
- COFINS e CPSS	42.801.423	31.802.898	28.686.035	33.218.500	24.907.477	25.078.877	38.279.915	22.239.801	24.862.896
- Remuneração das Disponib. do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	5.040.000	71.324	7.268.058	2.443.156
- Recursos Ordinários / COFINS - TRF	3.986.554	4.718.049	4.979.103	6.011.178	6.576.418	6.597.138	6.185.455	6.734.057	8.548.453
- Juros de Mora da Receita Adm. Pela SRF	-	-	-	-	-	365.499	-	-	393.631
- Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	-	-	-	-	-	3.281.200	143.616	1.151.314	1.186.963
- COFINS - EPU	627.500	1.385.905	1.025.300	1.161.251	1.072.035	1.228.131	1.436.674	1.272.978	1.390.933
- COFINS/LOAS	12.067.954	12.925.967	15.464.638	19.220.070	22.262.735	25.170.848	30.510.553	33.749.688	37.651.751
3. PAGAMENTOS	200.510.523	221.941.886	242.592.278	272.655.885	312.123.575	343.922.488	386.691.559	435.648.699	481.797.336
4. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO SOBRE OUTRAS ENTIDADES	-	-	-	373.048	432.650	515.299	588.225	688.344	1.055.015
5. SALDO PREVIDENCIÁRIO (Arrec. Líquida – Benef. Previdenciários)	(42.065.104)	(44.881.653)	(36.206.742)	(42.867.922)	(42.890.176)	(35.546.278)	(40.824.819)	(49.856.138)	(56.698.117)
6. SALDO ARRECADADO LÍQUIDA – Total de Benefícios Pagos	(54.397.728)	(59.896.483)	(53.260.835)	(62.854.662)	(66.184.429)	(61.714.053)	(71.399.447)	(84.751.759)	(95.840.042)
7. SALDO OPERACIONAL (Receita Total - Pagamento Total)	1.246.153	(5.453.333)	896.819	867.793	517.340	7.622.218	9.992.018	(3.964.509)	(9.990.251)
8. SALDO FINAL	7.521.472	2.068.139	2.964.959	4.174.157	4.691.497	12.313.715	22.305.732	18.341.223	8.350.973

FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

É possível ver na última linha do fluxo que o saldo final do INSS é positivo, o que é negativo é o saldo previdenciário (GENTIL, 2007; FAGNANI, 2008). Mesmo assim o divulgado é o saldo previdenciário, fazendo com que haja uma pressão por mudanças e corte de gastos. Além disso, é possível ver no Gráfico 1 que não há um aumento muito grande dos pagamentos em relação aos recebimentos, as duas variáveis tem um comportamento bem parecido.

GRÁFICO 1 - RECEBIMENTOS x PAGAMENTOS - FLUXO DE CAIXA DO INSS DE 2006 A 2014 (em milhões de R\$)



FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

Para analisar o resultado do OSS quando consideradas as premissas presentes na Constituição Federal de 1988, Gentil (2007) fez um exercício em que considerou as receitas e despesas constitucionais para chegar ao seu resultado. Sua análise foi de 1995 até 2005 e em todos os anos analisados o resultado da Seguridade Social foi superavitário quando consideradas as bases que a Constituição determina²¹.

Foi realizado um exercício semelhante para período mais recente, com dados de 2006 a 2014 chegou-se aos resultados apresentados na Tabela 4. Nos primeiros 3 anos ainda há os recursos provenientes da CPMF, a partir de 2009 essa contribuição não foi renovada, então seus recursos não são mais contabilizados.

Ao contrário do período analisado por Gentil (2007), no período mais recente há três anos em que há déficit na Seguridade Social utilizando as receitas e despesas que a

²¹Seus resultados para o período podem ser vistos no Anexo 1.

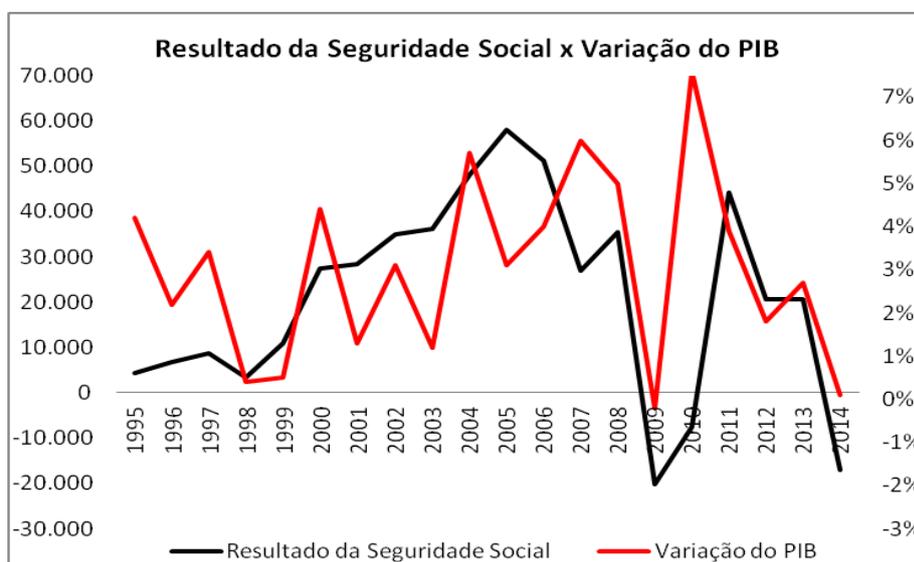
Constituição prevê (2009, 2010 e 2014). Apesar disso, são valores relativamente pequenos ao serem comparados com os superávits dos outros anos, que variam entre 20 e 50 bilhões de reais. Para analisar esses anos em que houveram déficits, é interessante compará-los com o desempenho econômico, representado pela variação do PIB no Gráfico 2.

TABELA 5 - RESULTADOS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2006 a 2008 (em milhões de R\$)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. RECEITA	283.574	301.851	338.576	325.825	382.718	484.383	529.589	578.151	602.175
1.1. CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	120.432	137.374	157.266	180.653	212.202	241.148	267.782	291.361	311.288
1.2. COFINS	89.096	100.556	118.431	93.407	112.017	158.166	174.625	193.125	193.552
1.3. CSLL	26.547	33.183	41.664	34.873	36.603	56.964	55.608	59.776	61.887
1.4. RECEITA DE CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	1.532	1.891	2.048	1.998	2.518	3.413	3.763	4.055	4.769
1.5. PIS/PASEP	14.032	15.467	18.196	14.894	19.378	24.692	27.811	29.835	30.679
1.6. CPMF	31.935	13.380	971	-	-	-	-	-	-
2. DESPESA	232.331	274.917	303.203	346.013	390.158	440.267	508.938	557.464	619.094
2.1. ASSISTÊNCIA SOCIAL	21.551	24.714	28.845	33.335	39.427	45.965	58.242	64.647	70.433
2.2. SAÚDE	39.736	45.723	50.138	58.148	64.308	74.557	89.014	85.304	94.065
2.3. PREVIDÊNCIA	156.557	186.478	203.504	227.503	256.508	285.218	321.754	360.533	403.119
2.4. ABONO E SEGURO DESEMPREGO	14.487	18.002	20.716	27.027	29.915	34.527	39.928	46.980	51.476
3. RECEITA - DESPESA	51.244	26.934	35.374	-20.187	-7.440	44.116	20.651	20.687	-16.919

FONTE: Tribunal de Contas da União, CGSDAS/DES/SPPE/TEM (elaboração do autor)

GRÁFICO 2 – RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (em milhões de R\$) x VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO



FONTE: Tribunal de Contas da União, CGSDAS/DES/SPPE/TEM, IBGE (elaboração do autor)

Grande parte do superávit visto no período foi transferido para o pagamento de juros da dívida, devido a política de manutenção do superávit primário e do corte dos gastos das políticas sociais (MENDES, 2015).

Nos anos em que o resultado da Seguridade foi negativo, houveram também desacelerações econômicas. As quedas de 2009 e 2010 podem ser explicadas pela crise americana de 2008, que teve como estopim a quebra do banco de investimentos Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008. Já em 2014 houve o início de uma grave crise política que prejudicou a confiança dos consumidores e levou a uma deterioração econômica que se arrasta até os dias atuais. Com o crescimento da economia, crescem a geração de empregos formais e a renda média do trabalhador, conseqüentemente cresce a arrecadação de diversas contribuições que fazem parte da base de financiamento da Seguridade (FAGNANI, 2008).

O desempenho da economia é uma variável fundamental para os modelos de repartição simples, como é o brasileiro. Por isso momentos de retração geram incerteza e imprevisibilidade (DONADON e MONTENEGRO, 2009). Essa relação corrobora a tese de que o crescimento da economia é determinante para o que o financiamento da Seguridade Social seja sustentável (CAETANO, 2014).

Momentos de crescimento econômico ampliam a inclusão social digna via mercado de trabalho, o que potencializa as fontes de financiamento da Previdência Social. Essa inclusão também diminuiria a informalidade no mercado de trabalho, que faz com que uma grande parte das pessoas ocupadas não contribua para a Previdência Social (FAGNANI, 2008; LEONE e BALTAR, 2007).

Há também uma alta correlação entre o PIB *per capita* e a densidade contributiva observada por Rocha e Caetano (2008) e corroborada em Caetano (2014). Constatou-se que entre 1996 e 2011 o crescimento anual médio do número de contribuintes empregados foi de 5,9%, contra 6,7% entre 2003 e 2011, a quebra na trajetória de crescimento ocorreu durante a crise macroeconômica na virada dos anos 2000. Há uma sensibilidade significativa desta variável ao comportamento cíclico da economia, com um brusco potencial para reversões em casos de recessões econômicas. Dantas, Ataliba & Matos (2012) também identificaram o mercado de trabalho formal, as características demográficas, o reajuste do salário mínimo e o nível do PIB como fatores influentes nas receitas e despesas da Previdência.

Um exemplo de reversão em casos de recessões econômicas ocorreu a partir de 1990, com o baixo ritmo de crescimento e a forte instabilidade nesse período, apenas 1 em cada 10 postos de trabalho abertos tinham um contrato de trabalho formal. Essa proporção chegou a ser de 7 a cada 10 entre 1940 e 1980, período em que a economia cresceu em média quase 7% ao ano. Ou seja, os problemas existentes na Previdência Social não tem origem dentro do sistema previdenciário e sim fora, no mercado de trabalho. Apesar disso, as principais

reformas propostas são sempre focadas no próprio sistema (CAMPOS e POCHMANN, 2007).

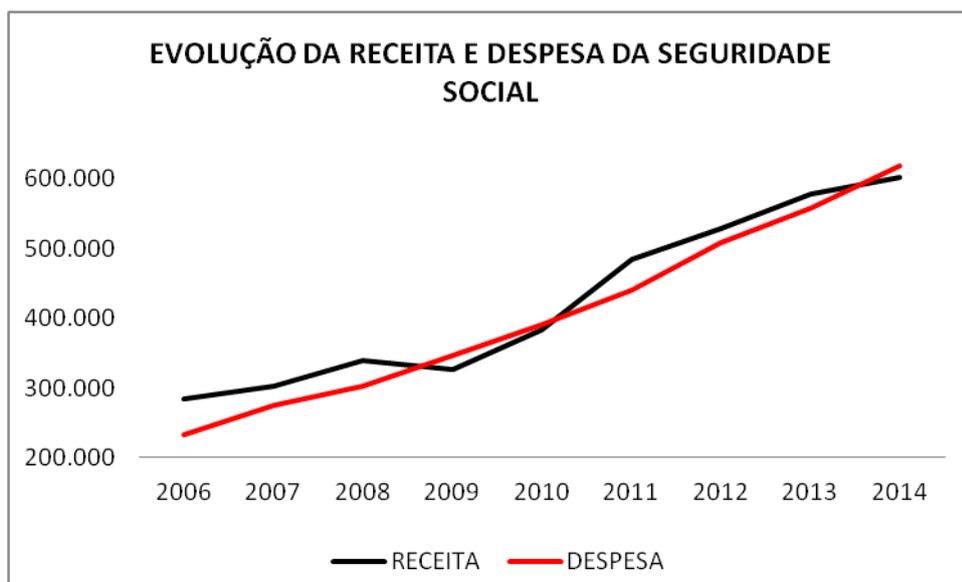
Segundo Fagnani (2008, p. 18), a despesa previdenciária passou de 2,5% do PIB em 1988 para 7,5% em 2006, porém, caso a economia tivesse crescido em média 4% ao ano (e não 2%), essa relação seria uma das mais baixas do mundo, em cerca de 3,5%.

A redução de desigualdades também gera demanda na economia. É reconhecida a importância que benefícios previdenciários e assistenciais no valor de um salário mínimo tem no nível de atividade econômica de pequenas cidades brasileiras. Além disso, com taxas de crescimento do PIB mais elevadas, haverá impactos diretos na arrecadação da Previdência com o aumento do nível de rendas e indiretos com o aumento da formalização do mercado de trabalho (ALÉM, 2007).

Além de ser um mecanismo de transferência de renda e redução da pobreza, os gastos com Previdência são também um mecanismo que impacta na demanda agregada e consequentemente na formação de capital e no crescimento econômico (GENTIL e ARAUJO, 2013).

Outra forma de perceber a relação é analisando o Gráfico 3, onde está a evolução da receita e da despesa da Seguridade Social no período analisado.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA DA SEGURIDADE SOCIAL (em milhões de R\$)



FONTE: Tribunal de Contas da União, CGSDAS/DES/SPPE/TEM (elaboração do autor)

É possível ver uma maior instabilidade na receita do que na despesa. Nos anos de déficit (2009, 2010 e 2014) há uma relevante queda nas receitas (causadas pelo fraco desempenho da economia) e não um grande aumento nas despesas. A receita previdenciária depende diretamente da dinâmica da população coberta contribuinte e da massa de rendimentos paga na economia, dessa maneira, a receita previdenciária está correlacionada com a variação do PIB, já que alterações no PIB afetam tanto a população coberta quanto a massa de rendimentos paga ao longo do ano (IPEA, 2015). Dessa forma, a pressão sob as despesas da Seguridade poderia ser trocada pela pressão por melhores resultados da economia, que faria com que as bases de financiamento fossem fortalecidas.

A questão do financiamento da Seguridade Social é a redução de receitas decorrente do baixo crescimento econômico e os impactos gerados no mercado de trabalho, e não seu sistema supostamente benevolente. Nesse período o que se viu foi que a política macroeconômica estreitou o espaço do gasto social do orçamento da União e a Previdência Social foi particularmente afetada nesse processo. Ao invés da política econômica financiar a política social, o que ocorre é o inverso (FAGNANI, 2008).

Essa inversão de valores faz com que os gastos com a Seguridade Social sejam considerados por muitos como os motivos que impedem um ajuste fiscal consistente. Apesar desse tipo de afirmação, são as despesas financeiras (e não as primárias correntes) que foram e são determinantes para a relação Dívida Pública/PIB nos últimos anos. Uma redução da taxa de juros reduziria essas despesas abrindo espaço para os investimentos públicos necessários e até mesmo um aumento nos gastos sociais. Por isso não faz sentido contrapor os gastos sociais aos investimentos públicos “como se fosse possível escolher um ao outro” (ALÉM, 2007).

Ora, os encargos financeiros e os juros lideram o ranking, com mais de 8% do PIB. Todavia, esse fato é omitido. Para justificar uma nova rodada de reformas, esses segmentos não analisam as contas públicas em seu conjunto e voltam suas baterias contra a previdência social. Como mencionado, em função das taxas de juros, a relação dívida pública/PIB foi de 30% para 60% entre 1994 e 2002. Entre 2003 e 2006, o estoque da dívida cresceu cerca de R\$ 400 bilhões – passando de cerca de R\$ 880 bilhões para mais de R\$ 1,1 trilhão. Assim, por que obscurecer a questão financeira e focar contra a Previdência Social? A sociedade brasileira tem de optar: ou os contribuintes pagam de 8% do PIB em despesas com juros e no serviço da dívida (que, estima-se, beneficiam menos de 100 mil famílias); ou, os trabalhadores e empregadores pagam 7,5% do PIB com a previdência que beneficia direta e indiretamente mais de 80 milhões de pessoas.

(FAGNANI, 2008, p. 20)

Em 2014, por exemplo, o gasto da União com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública alcançou R\$ 978 bilhões, o que representa 45,11% do orçamento (DIEESE, 2015).

Além de analisar os resultados da Seguridade Social levando em conta suas receitas constitucionalmente garantidas, foi feita também uma mensuração das receitas desvinculadas pela DRU. Para essa análise foi utilizada a mesma metodologia utilizada por Dias (2008) em sua análise do ano de 2006.

Atualizando os resultados de Dias (2008) para o período entre 2007 e 2014 (apenas para as Contribuições Sociais, que são a base das receitas do OSS²²), chegam-se aos valores apresentados na Tabela 6.

TABELA 6 - CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS - 2006 a 2014 (em milhões de R\$)

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	309.862	352.482	370.822	390.477	391.315	529.788	578.681	632.494	660.671
2. EXCLUSÕES	138.989	166.526	195.506	217.801	253.133	293.857	329.155	366.734	403.207
2.1. CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	6.926	7.089	8.776	9.588	11.049	13.115	14.774	16.561	18.275
2.2. CPPS	4.907	5.649	6.726	7.596	8.572	9.337	9.501	10.169	10.915
2.3. INSS	120.432	153.788	180.004	200.617	233.512	271.405	304.880	340.004	374.017
3. BASE DE CÁLCULO DA DRU (1-2)	170.873	185.956	175.316	172.676	138.182	235.931	249.526	265.760	257.464
4. DRU (3*20%)	34.175	37.191	35.063	34.535	27.636	47.186	49.905	53.152	51.493

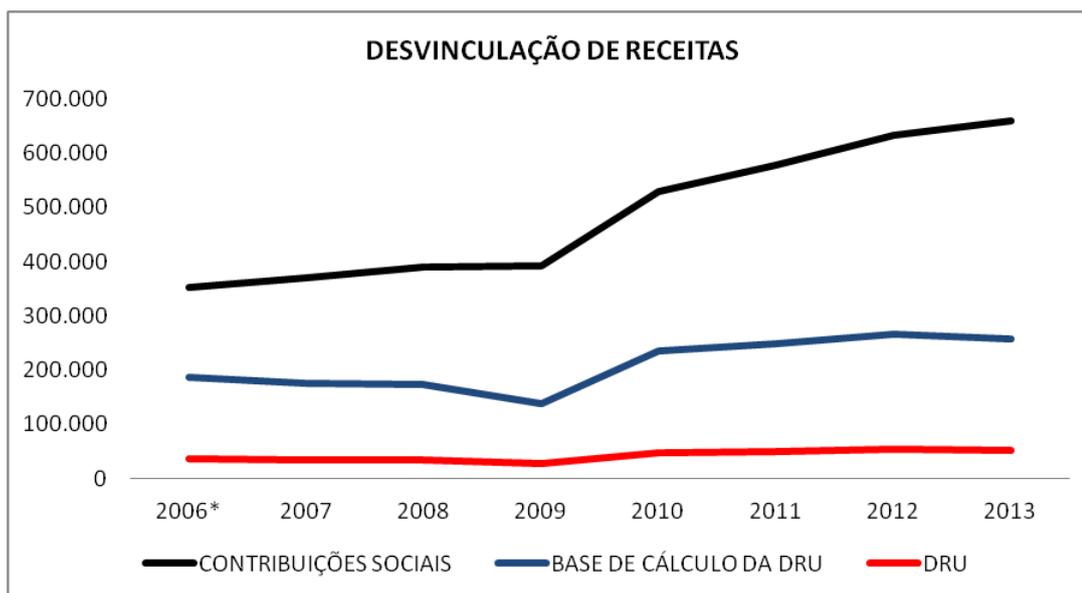
FONTE: Tribunal de Contas da União e Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

* Ano de 2006 foi retirado de Dias (2008)

A DRU continua liberando vários bilhões de reais de Contribuições Sociais para serem utilizados em outras áreas do orçamento, porém esse valor não tem crescido. As contribuições excluídas da base de cálculo da DRU cresceram mais do que as outras, fazendo com que os recursos desvinculados em relação ao total de Contribuições Sociais se reduzissem. Em 2006 os recursos desvinculados representavam cerca de 11% do total das Contribuições (incluindo as exclusões), já em 2014 esse valor fica em aproximadamente 8%.

Já no Gráfico 4 é possível ver que as receitas desvinculadas pela DRU se mantêm estáveis no período analisado.

²² Os impostos já são de livre alocação. A desvinculação deles somente reduzia os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Porém a partir de 2010 a DRU deixou de afetar as vinculações para MDE, portanto não há mais aumento de recursos de livre alocação decorrente da desvinculação de impostos (DIAS, 2011).

GRÁFICO 4 – DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS – 2006 a 2014 (em milhões de R\$)

FONTE: Tribunal de Contas da União e Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

* Ano de 2006 foi retirado de Dias (2008)

Comparando as receitas que foram liberadas pela DRU com os resultados da Seguridade Social, é possível ver que em 2006 e 2008 o superávit da Seguridade Social ficou acima das receitas desvinculadas, isso significa que mais do que os 20% liberados pela DRU foram utilizados para outros objetivos. Nos outros anos do período os valores ficaram abaixo dos 20% (Tabela 7).

TABELA 7 - RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL x RECEITAS DESVINCULADAS PELA DRU - 2006 a 2014 (em milhões de R\$)

ANO	RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL	RECEITAS DESVINCULADAS DRU
2006*	51.244	34.175
2007	26.934	37.191
2008	35.374	35.063
2009	-20.187	34.535
2010	-7.440	27.636
2011	44.116	47.186
2012	20.651	49.905
2013	20.687	53.152
2014	-16.919	51.493

FONTE: Tribunal de Contas da União, CGSDAS/DES/SPPE/TEM e Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

* Receitas desvinculadas de 2006 retiradas de DIAS (2008)

É possível ver no Gráfico 5 que há pouca relação entre o resultado da seguridade social e as receitas desvinculadas pela DRU, ou seja, independentemente do resultado da Seguridade, a DRU não deixa de liberar suas receitas.

Apesar de na prática os recursos da Seguridade utilizados para outros objetivos ficarem abaixo dos 20% permitidos pela DRU na maioria dos anos analisados, ainda há recursos consideráveis do superávit da Seguridade sendo absorvidos por outras áreas do Governo. Mesmo com certos tipos de gastos e benefícios serem incomprimíveis (isso fica claro nos anos em que realmente houve déficit), há os superávits de todos os outros anos que poderiam ser usados para investimentos e melhorias nos serviços, aumentando a qualidade de vida da população.

GRÁFICO 5 – RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL x RECEITAS DESVINCULADAS PELA DRU
(2006 a 2014)



FONTE: Tribunal de Contas da União, CGSDAS/DES/SPPE/TEM e Divisão de Programação Financeira do INSS (elaboração do autor)

* Receitas desvinculadas de 2006 retiradas de DIAS (2008)

Fato é que a pressão sobre a Seguridade Social (incluindo a Previdência) parece ser exagerada e infundada. A Constituição Federal de 1988 garante uma base diversificada de financiamento para a Seguridade e de acordo com essa base seu orçamento é superavitário na maioria dos anos. Já nos anos em que o orçamento é deficitário, parece haver uma relação muito mais determinante com o resultado da economia do que com alguma benevolência ou insustentabilidade do sistema. O desempenho econômico afeta diretamente a arrecadação das contribuições sociais, o que faz com que as receitas aumentem em velocidade inferior ao

aumento das despesas. Dessa forma, parece ser negada a hipótese de que há um crescimento explosivo das despesas, pelo menos no curto prazo²³.

²³Entre outros artigos, essa conclusão para o período mais recente também pode ser vista em Matos, Melo e Simonassi (2013) e IPEA (2015).

5 CONCLUSÃO

Um dos tópicos que sempre entra em discussão quando se fala em finanças públicas é o suposto desequilíbrio da Seguridade Social (em especial o suposto déficit da Previdência Social) causado por um sistema benevolente e agravado pelo envelhecimento da população. Porém há também argumentos que contrariam esse tipo de diagnóstico, defendendo a tese de que esse déficit divulgado não representa a real situação do OSS e se opondo ao corte de benefícios. O primeiro desses argumentos é a própria formulação do orçamento, já que a Constituição Federal de 1988 determina a elaboração do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e do Orçamento da Seguridade Social, que por sua vez deve compreender a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. Isso significa que a elaboração e divulgação de um orçamento próprio da Previdência Social vai de encontro a determinações constitucionais.

Caso o Governo elaborasse o OSS utilizando-se das bases de financiamento que a Constituição também garante, seria possível ver que há superávit na Seguridade Social na maioria dos anos do período recente. Os poucos anos (três anos em mais de vinte analisados) em que o resultado foi deficitário podem ser explicados por desempenhos fracos da economia, que diminuem a arrecadação da Seguridade já que suas receitas são altamente relacionadas ao emprego formal e lucro das empresas, que por sua vez são afetados diretamente por recessões econômicas.

Analisando os dados desse período, parece haver uma instabilidade maior nas receitas da Seguridade Social do que nos gastos. Dessa forma, nos anos em que o resultado foi negativo, foi muito mais determinante a variação negativa da receita do que algum aumento da despesa. Como foi visto, esses poucos déficits são pequenos ao compara-los com os superávits dos outros anos, por isso poderia ser utilizado algum tipo de fundo da Seguridade Social, abastecido com parte de seus superávits, para cobrir resultados negativos em tempos de crise econômica. Apesar dessa possibilidade, é possível argumentar que um suposto fundo não seria necessário, já que a Constituição determina que recursos da União podem ser usados na Seguridade, ou seja, ao cumprir algum déficit do OSS, a União estaria cumprindo apenas uma determinação constitucional.

Os superávits que a Seguridade Social apresenta na maioria dos seus exercícios são constantemente absorvidos por outros setores do Governo. Uma das ferramentas utilizadas para permitir essa absorção e descumprir a Constituição é a Desvinculação de Receitas da União, que libera 20% das Contribuições Sociais para serem utilizadas livremente.

Na maior parte do período analisado o superávit da Seguridade e conseqüentemente suas receitas absorvidas por outros setores do Governo ficou abaixo dos 20% liberados pela DRU. Apesar disso, alcançando ou não os 20%, uma quantidade representativa de recursos que poderiam (e deveriam) ser utilizados pela Seguridade Social para investimentos e melhorias nos serviços ofertados e assim trazer melhoras à qualidade de vida da população são utilizados para outros fins, entre os quais o pagamento de juros da dívida.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. da. *Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília: Ed. do autor, 2008.
- ALÉM, A. *Seguridade social ou despesa financeira: quem é o vilão do ajuste fiscal?* Carta Social e do Trabalho, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007.
- ALVES, J. E. D. *A transição demográfica e a janela de oportunidade*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, 2008.
- ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2012*. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2013, 131 p.
- ARAÚJO, E. *Análise das contribuições sociais no Brasil*. Brasília: Cepal, 2005. (Documentos do Escritório LC/BRS/R.158).
- ARAÚJO, V.; GENTIL, D. *Macroeconomia, Indústria Seguridade Social: Perspectivas e Constrangimentos*. In: Fagnani, E.; Fonseca, A. *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Perseu, 2013 Vol 1.
- ATKINSON, A. *Inequality- what can be done?* Harvard University Press, Cambridge, 2015.
- BALANÇO GERAL DA UNIÃO. *Prestação de Contas da Presidenta da República*. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>. Acesso em 01/06/2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Finanças Públicas – Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário dos Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira*. Brasília, 6ª ed, 2008.
- BOSCHETTI, I. *Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira*. *Psicologia & Sociedade*; 15 (1) 57-96; jan./jun. 2003.
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. da S. *Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 87, p. 25-57, 2006.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, *Medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016*, Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 2016.
- CAETANO, M. A. *Reformas Administrativas para Minorar o Peso Fiscal da Previdência Social*. Brasília, 2006.

CAETANO, M. A. Previdência Social. Políticas Sociais – acompanhamento e análise, Brasília, nº 22, 2014.

CAETANO, M. e MIRANDA, R. Comparativo Internacional para a Previdência Social. IPEA, Texto para discussão nº 1302, 2007.

CALVET, J. La financiación del Estado de Bienestar: situación actual y perspectivas. Revista Escuela – El Estado del Bienestar, Barcelona, n. 1, p. 73-90, Maio 1995.

CAMARANO, A. A. (Org.). Livro dos idosos. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CAMPOS; POCHMANN, M. Mercado de Trabalho e Previdência Social no Brasil. Carta Social e do Trabalho, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995/2002. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLITICA, 10., 2005, Campinas. Anais... Campinas: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2005.

CARVALHO, A. C.. Vinculação de receitas públicas e o princípio da não afetação: usos e mitigações. Dissertação de Mestrado. FD/USP, aprov. 2010.

CESARATTO, S. The Macroeconomics of the Pension Fund Reforms and the Case the Severance pay reform in Italy. Itália Disponível em: <http://www.econpol.unisi.it/quaderni/549.pdf> . Acesso em 20 de agosto de 2016.

DAIN, S. Correção de rota. Revista Teoria e Debate, n. 53, mar./abr./maio 2003.

DANTAS, E. ATALIBA, F. E MATOS, P. Regime geral da previdência social no Brasil: modelagem, previsão e cenários. Working paper, CAEN-UFC, 2012.

DELFIN NETO, A.; GIAMBIAGI, F. “O Brasil precisa de uma agenda de consenso”. Boletim de Conjuntura do IPEA nº 71, 2005.

DIAS, F. A. C. Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2008.

DIAS, F. A. C.. Desvinculação de Receitas da União, Ainda Necessária?. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Brasília, 2011.

DIEESE. Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: O que resta aos trabalhadores. São Paulo, 2015. (Nota Técnica, n. 148).

DONANDON, J.; MONTENEGRO, D. MORA. O Regime Geral da Previdência Social. In: Brasil, Ministério da Previdência Social. Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasília: MPS, 2009. Vol 30, 1ª edição.

EATWELL, J. A anatomia da “crise” da Previdência. Rio de Janeiro, Econômica, vol4, 2002.

FAGNANI, E.; CARDOSO JR., J. C. Previdência e opinião pública. Folha de S. Paulo, Sao Paulo, p. A-3, 27 ago. 2007.

FAGNANI, E. Previdência Social e Desenvolvimento Econômico. Campinas, 2008.

FAGNANI, E. A Previdência Social não tem déficit. Revista Política Social e Desenvolvimento, ano 3, p. 14-21, dez. 2015.

FAGNANI, E.; VAZ, F. Seguridade Social, direitos constitucionais e desenvolvimento. In: Fagnani, E.; Fonseca, A. Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania. São Paulo: Perseu, 2013 Vol 1.

FAGNANI, E.; FONSECA, A. Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania. São Paulo: Perseu, 2013 Vol 1.

GENTIL, D. L. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. Brasília, 2007.

GENTIL, D. L. Política econômica e Seguridade Social no período pós-1994. Carta Social e do Trabalho, n.7. Campinas: Instituto de Econômica da Unicamp: Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. Publicação eletrônica (www.eco.unicamp.br)

GIAMBIAGI, F. Alternativas de reforma da previdência social; uma proposta. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. 24p. (BNDES. Textos para Discussão, 50).

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Uma Agenda Parcial de Reformas Previdenciárias para 2009. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.14, n. 28, p. 349-394, dez. 2007.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Previdência Social: Uma Agenda de Reformas. Brasil a Nova Agenda Social, Rio de Janeiro, 2011.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GIAMBIAGI, F; DE CASTRO, L. B. Previdência Social: Diagnóstico e Propostas de Reforma. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 265-292, jun. 2003.

GOBETTI, S. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para discussão, n. 2018).

HORVATH JÚNIOR, M. O déficit?!? Da Previdência Social!. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 2006.

IBRAHIM, F. Z. Curso de direito previdenciário. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries Estatísticas – Variação do Produto Interno Bruto. Disponível em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN53&t=produto-interno-brutobrvariacao-volume>. Acesso em 01/06/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da População por Sexo e Idade: Brasil 2000-2060. Rio de Janeiro, 2013.

IPEA. O que é? – Superávit Primário. Desafios do Desenvolvimento, ano 2, ed. 10, 2005. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2065:catid=28&Itemid=23. Acesso em 02/05/2016.

IZERROUGENE, B. A Macroeconomia da Previdência Social. Revista Economia Contemporânea. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 31-46, jan./abr. 2009.

KHAIR, A. Projeções de longo prazo do RGPS e da seguridade. Carta Social e do Trabalho, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 7, 2007.

KERTZMAN, I. Curso prático de direito previdenciário. Salvador: JusPodivm, 2011.

KELBERT, F. O. Interpretação constitucional da Desvinculação de Receitas da União. IV Mostra de Pesquisa da Pós-Graduação – PUCRS, 2009.

LEITE, J. A. A. Macroeconomia - Teoria, Modelos e Instrumentos de Política Econômica. São Paulo, Atlas, 2000.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. Contribuição à previdência social e informalidade do mercado de trabalho. Carta Social e do Trabalho, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho, n. 6, 2007.

MARINS, D. V. "Desvinculação das Receitas da União e a Mutação Constitucional." SJRJ 21, no. 41 (Dezembro 2014): 85-105.

MARTINS, S. P. Direito da seguridade social: custeio da seguridade social, benefícios, acidente do trabalho, assistência social, saúde. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, S. P. Direito da seguridade social. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise da solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. Estudos Econômicos, v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013.

MENDES, A. "Mais DRU, muito menos seguridade social e saúde." Idisa, setembro 13, 2015: 3

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discrecional de Alocação dos Recursos do Governo Federal. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 19 Nº12. Disponível em <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos/dados-da-previdencia/previdencia-social-e-inss/boletim-estatistico-da-previdencia-social-beps>. Acesso em 02/05/2016

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Dados Estatísticos. Disponível em <http://www.mtps.gov.br/dados-abertos>. Acesso em 01/06/2016.

MORA, M. “A proposta de déficit nominal zero e o gasto discricionário no governo federal”. Boletim de Conjuntura do IPEA nº 71, 2005.

MORA, M.; VARSANO R. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. In: Tafner, P.; Giambiagi, F. Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

OCDE. Le Point sur les dépenses sociales. OCDE, novembre 2014.

OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., DAVID, A. C. A. Previdência, Poupança e Crescimento Econômico: Interações e Perspectivas. Rio de Janeiro, 1998.

OLIVEIRA, F. de. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

ORÇAMENTO FEDERAL. Pastas Estatísticas Fiscais. Disponível em <https://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/01.-resultado-primario-do-governo-federal>. Acesso em 02/05/2016.

PINTO, E. G. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? In: Revista De Jure – Revista jurídica do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte, n. 11, 2008.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A.-R. O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331).

SADER, D. A contra-reforma do Estado e o financiamento da seguridade social – 1995 a 2002. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

SALVADOR, E. Por que não há déficit na Seguridade Social e na previdência social?. Brasília, 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e seguridade social no Brasil. São Paulo Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.) Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

SCAFF, F. F. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 236: 33-50. Abr./Jun. 2004.

SENADO FEDERAL. DRU – Entenda o Assunto. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em 02/05/2016.

SOARES, G. Rigidez do Financiamento do Orçamento: causas e consequências. Seminário Internacional de Orçamento Público, 35., 2008, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: ASIP, 2008.

TAFNER, P. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. IPEA, 2007.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional. Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em 02/05/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Trabalhos relevantes sobre a previdência social: uma contribuição do TCU ao debate da reforma da previdência social. Brasília, 4ª Secex, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Orçamento e Despesa Pública. 2014. Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/fichas/5_Or%C3%A7amento%20e%20Despesa%20P%C3%ABlica.pdf. Acesso em 01/06/2016.

ANEXO 1

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA	59.519	71.828	81.225	83.762	99.684	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.679
1.1. CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	35.138	43.686	44.147	46.641	47.425	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
1.2. COFINS	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
1.3. CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
1.4. RECEITA DE CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
1.5. PIS/PASEP	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.226
1.6. CPMF	-	-	6.910	8.113	7.949	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
DESPESA	55.171	65.131	72.607	80.328	88.769	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544
2.1. ASSISTÊNCIA SOCIAL	788	1.268	2.132	3.103	3.841	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
2.2. SAÚDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
2.3. PREVIDÊNCIA	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918
2.4. ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.313	4.459	4.843	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
3. RECEITA - DESPESA	4.348	6.697	8.618	3.434	10.915	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.135