

DÍVIDA PÚBLICA E SEGURIDADE SOCIAL

Em torno do déficit da previdência

Cesar Augusto Seijas de Andrade

9.1 Introdução

O modelo de previdência social de cada país é consequência de decisões políticas, que começam na escolha de um sistema público ou privado. Quando se decide atribuir ao Estado o controle, o gerenciamento e a operação do sistema de previdência social, é inerente a assunção pelo Estado do risco de déficit, caso as despesas com benefícios superem as receitas das contribuições. Isso naturalmente impediria que recursos utilizados na cobertura do déficit da previdência sejam alocados na consecução de outros fins, que, na visão de alguns, poderiam atender melhor às necessidades públicas. Assim, poder-se-ia sustentar que seria mais acertado atribuir individualmente a cada pessoa o risco da incapacidade laboral, segundo as escolhas feitas no curso da vida. Porém, os sistemas privados seriam mais vulneráveis para oferecer segurança à população na velhice. Igualmente, caso alguém não poupe ou não tenha condições de poupar recursos para o futuro, não poderia o Estado simplesmente abandonar uma pessoa incapaz de trabalhar e de prover o seu próprio sustento. Esses fatores justificariam a escolha de atribuir a previdência social ao Estado, para que os riscos da perda da capacidade laboral sejam divididos por toda a sociedade.

Enquanto a dívida é o conjunto de obrigações financeiras assumidas pelo Poder Público por meio de operações de crédito¹, o déficit diz respeito

1 Cf. CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Dialética, 1998. p. 70.

ao resultado fiscal negativo, isto é, à situação em que as despesas do ente público superam suas receitas². O descompasso entre quanto se arrecada e se gasta precisa ser custeado de alguma forma. De uma maneira geral, ou se emite moeda (caso da União, cf. art. 21, VII, da CRFB/1988), ou se obtém o financiamento de terceiros³.

A Constituição Federal de 1988 previu um sistema orçamentário com três leis distintas, cada uma delas com funções próprias: o *plano plurianual* (CRFB/1988, art. 165, § 1º), a *lei de diretrizes orçamentárias* (CRFB/1988, art. 165, § 2º) e a *lei orçamentária anual* (CRFB/1988, art. 165, § 5º). A lei orçamentária anual (LOA), que autoriza as despesas e estima as receitas que serão realizadas no curso do exercício fiscal, compreende na verdade três orçamentos distintos: 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; o *orçamento de investimento* das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e 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.

Logo, a seguridade social mereceu um orçamento específico para as suas ações. De um lado, ganha-se transparência nas políticas públicas voltadas para a saúde, a previdência social e a assistência social⁴. De outro lado, ao menos sob o ponto de vista econômico, “a ideia de separar claramente a fronteira entre orçamentos fiscal e da seguridade e também das respectivas gestões fiscal e financeira não resiste ao fato de que, no limite, o déficit da seguridade acabaria sendo financiado pelo governo”⁵. Vale dizer, em caso de

2 Cf. GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 48.

3 Cf. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 48-49.

4 José Mauricio Conti assevera a esse respeito que a sistemática adotada pelo constituinte de 1988 “se mostra de todo conveniente, pois permite melhor administração, maior controle e transparência sobre os recursos da seguridade social, evitando que se dispersem por todo o orçamento, misturando receitas e despesas de diversas naturezas e impedindo que se conheça a estrutura financeira do que está entre os mais – senão o mais – importante sistema de proteção financeira dos direitos sociais” (É preciso ter cautela e transparência para debater a reforma da previdência. In: CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 240).

5 SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. **Tributação, seguridade e coesão social no Brasil**. CEPAL – Serie Políticas Sociales n. 133, Santiago do Chile, abr./2007.

déficit do orçamento da seguridade social, a diferença entre as receitas e as despesas precisará ser custeada geralmente com recursos do orçamento fiscal (que faria as vezes do “financiador” do déficit, embora não se possa falar propriamente em operação de crédito no caso).

O déficit da previdência no Brasil costuma trazer debates acalorados, com posições antagônicas (e fundamentadas) a respeito. Alguns sustentam que o déficit da previdência inexistiria, pois os recursos que a custeiam são na verdade desviados da seguridade social para atender outros fins. De outro lado, a mudança no perfil da sociedade brasileira e os cálculos atuariais demonstrariam projeções de déficits cada vez mais crescentes, ante o aumento de benefícios e a redução proporcional das contribuições dos ativos. Isso tem levado o Brasil a realizar reformas no sistema de previdência com relativa frequência (a mais recente em 2019, após a EC n. 103), e cada uma delas deixou a sensação de que uma nova reforma seria necessária em breve, dada a insuficiência das medidas adotadas para fazer frente ao problema.

Obviamente sem pretender esgotar o assunto, este trabalho busca traçar um panorama em torno do déficit da previdência e contribuir para o debate. Serão expostos os principais argumentos que se colocam contrariamente à existência desse déficit, com a contraposição decorrente das transferências que existem entre orçamento fiscal e orçamento da seguridade social.

9.2 O custeio da seguridade social e os conflitos intergeracionais e intrageracionais do sistema de previdência

A CRFB/1988 previu a possibilidade de a União cobrar cinco espécies tributárias distintas para atender às necessidades públicas: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. As contribuições especiais poderão ser sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias econômicas ou profissionais. Dentre as contribuições sociais, destacam-se as *contribuições para o financiamento da seguridade social*, elencadas no art. 195 da CRFB/1988 (com a ressalva da contribuição ao Programa de Integração Social – PIS e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, prevista no art. 239 da CRFB/1988, destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador). Dessa forma, a previdência é custeada pela arrecadação dessas contribuições.

Nos termos do art. 195 da CRFB/1988, as contribuições sociais que financiam a seguridade social são: *a carga do empregador*, sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (“cota patronal”) sobre a receita ou o faturamento (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS) e sobre o lucro (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL); *a carga do trabalhador e dos demais segurados* da Previdência Social; sobre a *receita de concursos ou prognósticos* (loterias); e

a cargo do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a ele a lei equiparar (“PIS/COFINS-importação”). Além disso, financia ações da seguridade social a contribuição para o PIS/Pasep, cuja arrecadação, a partir da CRFB/1988, passa a custear o programa do seguro-desemprego (art. 239). O Supremo Tribunal Federal (STF) já definiu que essas contribuições têm caráter tributário no sistema constitucional vigente⁶.

A assistência social é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição. A saúde é prestada a todos, em caráter universal, sem contribuição. Já a previdência social é de filiação obrigatória e possui caráter contributivo.

O Quadro 9.1 sintetiza as principais diferenças entre a previdência, a assistência e a saúde:

Quadro 9.1 – Diferenças entre a previdência, a assistência e a saúde.

Características/áreas	Previdência	Assistência	Saúde
Contribuição	Sim	Não	Não
Beneficiários	Pessoas filiadas a um dos regimes	Pessoas em situação de vulnerabilidade (cf. definido em lei)	Todos (acesso universal)
Exigência de equilíbrio financeiro/atuarial	Sim	Não	Não

Fonte: Tribunal de Contas da União.

O caráter contributivo do sistema previdenciário brasileiro comporta alguns temperamentos. Para ser beneficiário do sistema, a regra é que o trabalhador precisa contribuir. Porém, o valor do benefício não guarda correlação exata com o montante da contribuição paga. Inclusive, os trabalhadores rurais têm direito ao benefício ainda que não tenham contribuído por determinado período. Igualmente, significativa fonte de recursos da previdência é a contribuição dos empregadores, que não são beneficiários do sistema e apenas participam do custeio do benefício dos empregados.

O sistema de previdência tradicionalmente pode ser de *repartição* (*unfunded* ou *pay as you go*), em que as receitas correntes financiam as despesas correntes, ou de *capitalização* (*funded*), no qual as contribuições

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 556.664 Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 12 de junho de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 de nov. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur1762/false>. Acesso em: 3 set. 2024.

são individuais e aplicadas em fundos capitalizados. Como regra, no regime de repartição apenas o valor da contribuição é definido, enquanto no regime de capitalização o valor do benefício é definido e contratado na adesão ao plano. No regime de capitalização não costuma haver transferência entre gerações, porque o contribuinte constitui ao longo de sua vida um fundo que irá lhe prover o sustento na velhice (salvo nos casos de incapacidade laboral precoce). Já no regime de repartição há transferência de recursos entre gerações, pois as contribuições dos ativos custeiam os benefícios dos inativos ou dos pensionistas⁷. Isso poderá gerar um conflito intergeracional, pois aqueles que contribuem no presente possivelmente terão de contribuir por um período maior, ou receber menores benefícios, em comparação com os inativos de hoje.

As mudanças demográficas, portanto, geram riscos aos sistemas de repartição. Isso ocorre porque o envelhecimento da população reduzirá a proporção entre as contribuições e os benefícios. Em tais situações, costuma-se reduzir os benefícios (como aumentar a idade mínima para aposentadoria). Uma alternativa seria a mudança do sistema de repartição para o capitalizado, que teria como entrave principal o custo dessa transição, tendo em vista que as receitas das contribuições dos ativos deixariam de custear as despesas dos benefícios dos inativos e pensionistas, as quais precisariam, portanto, ser financiadas por outras fontes orçamentárias⁸.

Não obstante, o regime de repartição também pode gerar conflitos intrageracionais, pois o Estado pode criar regimes distintos para diversos tipos de trabalhadores ou, ainda, criar regras distintas para atender outros fins. Pode-se indagar se faria sentido, no contexto atual da sociedade brasileira, haver distintos regimes de previdência ante os principais critérios adotados para estabelecer suas diferenças (servidor público civil, militar ou empregado da iniciativa privada). Também se poderiam discutir os tratamentos diferenciados dentro do mesmo regime (como as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos, entre homens e mulheres, professores etc.).

Tais diferenças buscam atender finalidades extraprevidenciárias e parece natural que as regras do sistema de previdência tenham a

7 Cf. TAFNER, Paulo. Seguridade e previdência: conceitos fundamentais. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 44-45.

8 Cf. FERREIRA, Sergio Guimarães. Sistemas previdenciários no mundo: sem “almoço grátis”. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 84-87.

pretensão de corrigir ou mitigar problemas, afinal de contas a previdência se refere a uma sociedade concreta, com questões diversas. Por exemplo, é sabido que a esperança de vida dos homens é menor do que a das mulheres. Sob o ponto de vista estritamente previdenciário, poder-se-ia supor que os homens deveriam se aposentar antes, ao contrário do previsto pelas regras vigentes, pois as mulheres viveriam mais e, em tese, deveriam ter mais tempo de contribuição. De outro lado, considerando a realidade da sociedade brasileira (em que a mulher, na maior parte das vezes, é responsável por trabalhar fora de casa e ainda cuidar dos afazeres domésticos), justifica-se a escolha do legislador de atribuir à mulher o direito de se aposentar mais cedo, para tentar mitigar os efeitos de sua dupla jornada de trabalho.

Outro exemplo diz respeito à existência de um regime próprio de previdência para o servidor público (que apresenta divisões, ainda, em relação aos servidores civis e militares). Tal regime se justificaria para assegurar ao servidor público uma aposentadoria melhor em comparação com o regime geral, pois, em tese, a remuneração do servidor público seria menor do que a do empregado privado. A aposentadoria teria, assim, um caráter remuneratório, como se fossem vencimentos (salário) diferidos. Porém, a realidade brasileira desafia essa lógica e a premissa de que o servidor público teria remuneração menor do que a do trabalhador privado durante o período laboral parece não mais se sustentar⁹, o que permite questionar se faria sentido manter um regime próprio para o servidor público.

9.3 Argumentos contrários ao déficit da previdência

Alguns autores sustentam ser a seguridade social superavitária. A razão do suposto déficit seria o desvio dos recursos constitucionalmente destinados ao custeio da seguridade social para o orçamento fiscal da União e para o pagamento dos juros da dívida.

Em tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2006, Denise Lobato Gentil questionou o que chamou de a “falsa crise” da seguridade social e concluiu que os métodos para apurar o resultado previdenciário não estariam corretos, pois no cálculo não estariam

9 Sobre a remuneração média dos servidores públicos federais, cf. o Atlas do Estado Brasileiro do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. *Atlas do Estado Brasileiro*. Disponível em: <https://ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 5 set. 2024).

sendo consideradas todas as receitas vinculadas à previdência pela Constituição. Além disso, faltaria divulgação pela União de demonstrativos financeiros e contábeis específicos, o que impediria de se constatar o excesso de recursos que seria desviado para o orçamento fiscal. Contudo, a autora extraiu dados do fluxo de caixa do INSS (então responsável pela arrecadação das contribuições previdenciárias) e dos demonstrativos da execução orçamentária federal, além de ter isolado os recursos do orçamento da seguridade social e fiscal, e concluiu que a previdência teria gerado superávit operacional na maioria dos anos por ela investigados, o que demonstraria ser o sistema autossustentável com recursos próprios. A conclusão se manteria inclusive se fosse incorporada aos dados da seguridade social a previdência dos servidores públicos (RPPS). Porém, os recursos excedentes da seguridade social estariam sendo aplicados pela União na consecução de outros fins no orçamento fiscal¹⁰.

Na mesma linha, questiona Sergio Pinto Martins o déficit da previdência, sob o argumento de que os recursos são transferidos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal. Para o autor, “os recursos da Seguridade Social existem, mas eles desaparecem e são empregados para outros fins”¹¹.

O Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, finalizado em 2017, corrobora essa linha de pensamento, ao concluir que de 1940 a 1980 houve a “utilização indevida e não restituível dos recursos previdenciários pelo Governo Federal”. Nesse período, o regime de repartição ainda estava em seu início, o que gerou acúmulo de recursos (pois havia proporcionalmente maior número de segurados ativos). Porém, os superávits da previdência (que seriam de R\$ 5 a R\$ 7 trilhões) teriam sido destinados a projetos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, da Ponte Rio-Niterói e da Rodovia Transamazônica etc. A partir dos anos 1990, teria sido formalizada a “retirada de recursos da previdência” com a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Haveria, ainda,

10 GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2006.

11 MARTINS, Sergio Pinto. **É contraditória a afirmação de déficit na previdência social**. *Consultor Jurídico*. São Paulo. Online, v. 1, p. 1, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-dez-24/sergio-pinto-new-deal-brasileiro-resolver-deficit-previdenciario/>. Acesso em: 3 set. 2024.

a “participação deletéria da União”, pois a alocação de recursos fiscais para a previdência seria errática e não institucionalizada, e a transferência de recursos do orçamento fiscal não seria a contribuição do Estado ao sistema, mas sim um gasto adicional e fortuito para a cobertura de déficit extemporânea e casuística. Igualmente, o Governo Federal criaria constantemente mecanismos de isenção fiscal e parafiscal, e muitas empresas públicas (como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil) estariam negligenciando suas obrigações previdenciárias e acumulando débitos. Não obstante, as estimativas que serviram de base para a reforma da previdência seriam tecnicamente imperfeitas, pois se tomou como base um ano de recessão econômica (com menor arrecadação de contribuições previdenciárias, em virtude de um índice maior de desemprego). Por fim, a legislação seria permissiva com os devedores e a dívida ativa (inclusive de empresas importantes) estaria em crescimento constante, com a permissão de acesso desses devedores a benefícios fiscais e creditícios, o que seria contrário ao art. 195, § 3º, da CRFB/1988¹².

Dito de forma direta, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) concluiu que a previdência não seria deficitária quando consideradas todas as suas fontes de custeio previstas no art. 195 da CRFB/1988, que os recursos do fundo previdenciário foram utilizados para políticas de construção de grandes obras sem o devido retorno financeiro, que os recursos previdenciários são destinados para outros gastos de interesse do governo federal mediante a aplicação de mecanismos como a DRU, que a União seria leniente com empresas devedoras e que estaria sendo descumprido preceito constitucional em relação a muitas empresas que são devedoras da previdência e, ainda assim, têm tido acesso a programas governamentais de créditos, benefícios fiscais, isenções, entre outros.

Outro argumento que se poderia colocar sobre o déficit da previdência seria a reforma trabalhista de 2017, que teria aumentado a “pejotização” (terceirização)¹³ e, por conseguinte, reduzido a arrecadação da contribuição dos empregadores.

12 Cf. BRASIL. Senado Federal. **Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Aprovado em 25 de outubro de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2093&tp=4>. Acesso em 28 ago. 2024.

13 O STF julgou constitucional a terceirização no regime de repercussão geral. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 958.252 Minas Gerais. Relator: Ministro Luiz Fux. Plenário, 30 de junho de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 de set. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410691/false>. Acesso em: 3 set. 2024.

9.4 A questão da DRU: necessidade de financiamento da seguridade social e valores desvinculados do orçamento da seguridade social por meio da DRU

Para mitigar a rigidez na alocação de recursos, foi criado instrumento de desvinculação da receita de impostos e contribuições¹⁴, denominado Desvinculação de Receitas da União, ou DRU.

A DRU “compreende um conjunto de dispositivos que foram implementados por sucessivas emendas constitucionais, cujo objetivo é ampliar a flexibilidade orçamentária ao anular o efeito das vinculações estabelecidas pelos legisladores constituintes”¹⁵. Ela surgiu em 1994 com o Fundo Social de Emergência (FSE). A Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994 incluiu os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituiu o FSE para os exercícios de 1994 e 1995, com o proclamado objetivo de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”, mediante a aplicação de recursos no custeio de “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”.

Para os exercícios de 1996 e 1997, o FSE passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), conforme a Emenda Constitucional n. 10/1996. Em linhas gerais, o FEF era composto pela mesma base de recursos do FSE. Sua vigência foi prorrogada até 1999 pela Emenda Constitucional n. 17/1997.

A DRU propriamente dita surgiu com a Emenda Constitucional n. 27/2000, que acrescentou o art. 76 ao ADCT, prevendo que “é desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”. Diferentemente do FSE e do FEF, no caso da DRU não houve menção a uma finalidade específica para a desvinculação de receitas, o que a torna uma medida de técnica orçamentária (apolítica), na medida em que não haveria a obrigação de utilizar os recursos para determinadas finalidades sociais¹⁶. Sua vigência foi prorrogada pelas Emendas Constitucionais

14 VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. *In*: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 324.

15 SUZART, Janilson Antonio da Silva. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 e 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 871-872, jul./ago. 2015.

16 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 40, abr./jun. 2004.

ns. 42/2003, 56/2007, 59/2009, 68/2011, 93/2016 e 132/2023, com validade até 31 de dezembro de 2032. Tais emendas apresentam variações quanto à inclusão ou à exclusão de receitas alcançadas pela desvinculação (ou o percentual desta) e cada uma abrange um período específico. Em comum, todas apresentam a finalidade de alterar dispositivos do ADCT para desvincular as receitas arrecadadas pela União¹⁷.

Muitos autores defendem a inconstitucionalidade da desvinculação de receitas perpetrada pelas emendas constitucionais acima mencionadas, dada a tredestinação de recursos que seriam originalmente vinculados a direitos sociais como saúde e educação¹⁸. A jurisprudência do STF, no entanto, tem afirmado a constitucionalidade da medida. A Segunda Turma da Suprema Corte asseverou que a desvinculação de parte do produto da arrecadação de contribuição social não viola cláusula pétrea e decidiu que “não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional”¹⁹. Esse precedente fundamentou decisão posterior da Primeira Turma do STF, no sentido de que “a destinação da arrecadação integra a norma tributária impositiva de uma contribuição, exceto se a desvinculação com relação ao fim originalmente previsto provém da própria Constituição Federal”, pelo que a vinculação não seria cláusula pétrea. Igualmente, a CSLL não assume a feição de imposto por sua arrecadação ter sido destinada ao custeio de fundo, por força de determinação constitucional transitória²⁰.

-
- 17 SILVA, Tiago Carneiro. A desvinculação de receitas da União e o direito fundamental do contribuinte à destinação constitucional das contribuições. *Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 170, jan./jun. 2017.
- 18 Lastreado na supremacia da Constituição, entende Fernando Facury Scaff que as emendas constitucionais que instituíram o FSE, o FEF e a DRU violam cláusulas pétreas. O autor sustenta que “o fato de serem emendas constitucionais não afasta a inconstitucionalidade flagrante decorrente da agressão aos direitos humanos de segunda geração (direitos fundamentais sociais) fruto do afastamento de recursos fiscais constitucionais destinados à educação, saúde e seguridade social” (Direitos humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 236, p. 49, abr./jun. 2004.
- 19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 537.610 Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Cezar Peluso. Plenário, 1 de dezembro de 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 18 de dez. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur171522/false>. Acesso em: 3 set. 2024.
- 20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 805.477 (AgR) Espírito Santo. Relator: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma, 7 de outubro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 de out. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282358/false>. Acesso em: 3 set. 2024. Na mesma

A constitucionalidade da DRU foi reconhecida, ainda, em sede de repercussão geral. O núcleo da discussão no julgamento do RE n. 566.007/RS dizia respeito ao eventual direito à desoneração proporcional à desvinculação das receitas das contribuições sociais recolhidas, na hipótese de a DRU ser declarada inconstitucional. Para a Suprema Corte, ainda que fosse reconhecida a inconstitucionalidade da desvinculação, a tributação não seria inconstitucional ou ilegal (única hipótese que autorizaria a repetição do indébito tributário ou o reconhecimento de inexistência de relação jurídico-tributária). Nada obstante, ao firmar a tese de repercussão geral n. 277, o STF assentou que “não é inconstitucional a desvinculação, ainda que parcial, do produto da arrecadação das contribuições sociais instituídas pelo art. 76 do ADCT, seja em sua redação original, seja naquela resultante das Emendas Constitucionais 27/2000, 42/2003, 56/2007, 59/2009 e 68/2011”²¹.

O orçamento federal apresenta um quadro de excessiva rigidez, como demonstram os indicadores a seguir (Quadro 9.2), divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional²².

linha, o STF decidiu que o fato de a arrecadação do PIS/Pasep e da CSLL voltar-se momentaneamente a outro fim, em razão de determinação constitucional, não altera o regime jurídico de tais contribuições (que são de custeio da seguridade social) para o regime das contribuições sociais gerais, o que faria com que a regra de anterioridade aplicável fosse a anual (CF/88, art. 150, III, “b”) em vez da anterioridade nonagesimal (CF/88, art. 195, § 6º). Por conseguinte, a condição de os recursos voltarem-se à seguridade social não é exclusivamente o fator determinante para se fixar o regime jurídico tributário (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 426.484 (AgR-segundo) Minas Gerais. Relator: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma, 30 de setembro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 de out. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur358625/false>. Acesso em: 3 set. 2024).

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 566.007 Rio Grande do Sul. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 13 de novembro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 11 de fev. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur291875/false>. Acesso em: 3 set. 2024. A Primeira Turma do STF decidiu que a DRU não transforma as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico em impostos, pois não há alteração em relação à sua essência, não havendo qualquer implicação quanto à apuração do FPM (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 793.564 (AgR) Pernambuco. Relator: Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma, 12 de agosto de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 1 de out. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur278563/false>. Acesso em: 3 set. 2024).

22 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Fiscal do Tesouro Nacional 2017*. Brasília: STN, 2018. Disponível em: www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/RFTN-28mar18.pdf. Acesso em: 29 ago. 2024.

Quadro 9.2 – Indicadores de rigidez – despesas primárias e receitas correntes.

Indicadores/rigidez	2015	2016	2017
% Despesas primárias			
Restrito	84,1%	84,5%	89,3%
Ampliado	91,0%	89,3%	93,7%
Estendido	96,4%	93,3%	97,6%
% Receita recorrente			
Restrito	92,6%	100,3%	102,4%
Ampliado	100,3%	106,1%	107,4%
Estendido	106,2%	110,8%	111,9%

Fonte: Tesouro Nacional.

A ideia de desvincular receitas da União surgiu na implementação do Plano Real, em 1994, com o objetivo de melhorar as contas públicas enquanto não fossem efetivadas as reformas constitucionais então pretendidas. Isso, porque, nos períodos de elevada inflação, o setor público apresentava superávits com relativa facilidade, dado que o valor real das despesas era corroído pela desvalorização da moeda. Nesse cenário, era possível controlar os gastos públicos por meio da postergação de reajustes ou o adiamento do efetivo pagamento²³. Com o controle da inflação, essa prática tornou-se inviável, revelando-se necessário o ajuste fiscal para obtenção de superávits primários.

O ajuste fiscal implementado pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso baseou-se na desvinculação de receitas e na elevação da carga tributária em relação às contribuições sociais. Os números a seguir (Quadro 9.3) demonstram a elevação da participação percentual da receita de contribuições na receita corrente total da União.

23 Cf. DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de receitas da União, ainda necessária? *Texto para discussão n. 103*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, out./2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>. Acesso em: 29 ago. 2024.

Quadro 9.3 – Relação contribuições/receitas correntes da União.

Ano	Participação percentual das contribuições na receita corrente da União
1993	27,85%
1994	29,18%
1995	44,98%
1996	50,57%
1997	52,98%
1998	46,77%
1999	52,16%
2000	55,33%
2001	55,68%
2002	56,42%
2003	58,80%
2004	60,82%
2005	58,76%
2006	54,91%
2007	55,36%
2008	50,60%
2009	51,65%
2010	53,41%
2011	52,98%
2012	52,03%
2013	52,69%
2014	53,97%
2015	53,67%
2016	53,65%
2017	56,80%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A receita de contribuições não chegava a um terço das receitas correntes da União antes de 1995 (primeiro ano de mandato da gestão FHC). A partir de 1996, porém, tal receita representa mais da metade das receitas correntes do governo federal (à exceção de 1998), chegando próximo (ou até mesmo superando) aos 60% em determinados exercícios fiscais. É inconteste que o aumento de carga tributária levado a cabo pela União priorizou a elevação das contribuições especiais em detrimento dos impostos.

Isso ocorreu em virtude da repartição de receitas previstas na Constituição, haja vista que eventual aumento do imposto sobre a renda ou do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) deveria ser repartido com estados, Distrito Federal e municípios (CRFB/1988, arts. 157 a 159). Assim, se a receita fosse aumentada pela majoração desses impostos, a repartição de receitas com os demais entes federativos levaria a incremento de carga tributária em patamar acima do desejado para que a União obtivesse os recursos pretendidos para implementar o ajuste fiscal.

Parece razoável concluir, além disso, que a majoração das contribuições especiais em vez dos impostos é consequência direta da própria desvinculação e estimulada pela maior flexibilidade no seu uso. Se não houvesse dita desvinculação, a União provavelmente teria escolhido outras formas de arrecadação em vez das contribuições sociais, pelo que comporta temperamentos a afirmação de que os recursos da seguridade social são “desviados” por meio da DRU²⁴.

Alguns autores entendem que a DRU é uma prática orçamentária vã, na medida em que as despesas com as ações da seguridade social continuarão a existir, devendo haver a sua satisfação, independentemente da vinculação ou não. Assim, se de um lado houver desvinculação de parcela de recursos do orçamento da seguridade social, de outro lado parte do orçamento fiscal acabará sendo alocada para custear o déficit oriundo dessa desvinculação²⁵.

Nada obstante, a desvinculação aumenta o volume de recursos para serem alocados livremente pela Administração. Em relação aos impostos, *v.g.*, cujas receitas são em princípio de livre alocação, a desvinculação reduziu (ao menos em tese) os gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, cuja base é a receita de impostos após a desvinculação²⁶. Essa peculiaridade é

24 NERY, Pedro Fernando. A previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempos de “CPMF da Previdência”. *Boletim Legislativo* n. 37, de 2015. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2015.

25 CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 275.

26 Apesar disso, Janilson Antonio da Silva Suzart, da Secretaria do Tesouro Nacional, sustenta, amparado em dados empíricos, que “com exceção dos anos de 2007 e

mais visível nas contribuições sociais, pois a desvinculação transfere receitas vinculadas ao orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal²⁷. A desvinculação é instrumento de caráter orçamentário que permite, ao mesmo tempo, o uso da receita de contribuições para ações fiscais e a utilização da COFINS e da CSLL para pagar benefícios do regime próprio de previdência dos servidores da União²⁸.

A busca por superávit primário para fazer ajuste fiscal é dificultada pelo excesso de vinculações de receitas (e a rigidez orçamentária delas decorrente). Logo, o objetivo da DRU é ampliar a flexibilidade orçamentária, o que não significa que as finalidades constitucionais originalmente determinadas não sejam contempladas (ainda que parcialmente) pelos valores segregados. Porém, uma parcela do que foi desvinculado acabou sendo destinada ao pagamento de juros e à amortização da dívida pública²⁹.

O que era para ser provisório virou perene e a desvinculação vem sendo reeditada desde sua criação, transferindo recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal. Ocorre que, com o passar dos anos, o

2008, os gastos com educação sempre foram, numérica e nominalmente, superiores aos limites mínimos com e sem a DRU. Tais evidências conduzem à afirmação de que no período em análise não há indícios de que os mecanismos da DRU tenham afetado os gastos com a garantia daquele direito social” (SUZART, Janilson Antonio da Silva. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, p. 885, jul./ago. 2015).

27 DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de receitas da União, ainda necessária? *Texto para discussão n. 103*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, out./2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>. Acesso em: 29 ago. 2024.

28 SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. Tributação, seguridade e coesão social no Brasil. CEPAL – *Serie Políticas Sociales n. 133*. Santiago do Chile, abr./2007. p. 28-29. Mais adiante, os autores ponderam que a desvinculação é necessária para implementar o ajuste fiscal, dada a rigidez orçamentária federal, principalmente quando tal ajuste se baseia em aumento de carga tributária em vez de redução de despesas. Nesse cenário, os efeitos da desvinculação para os gastos públicos raramente são questionados, pois ela é vista como uma medida inevitável para evitar os males fiscais, sem que se cogite se a relação de causa e efeito não seria inversa, *i.e.*, a desvinculação é que causa os males fiscais (causa) em vez de ser a sua solução (efeito).

29 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 236, abr./jun. 2004. p. 46-47.

resultado do orçamento da seguridade social deixou de apresentar superávit e desde 2008³⁰ é deficitário, ainda que se desconte o valor da DRU³¹. Assim, em tese seria desnecessário desvincular recursos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal, tendo em vista que tais recursos deverão ser realocados novamente para o orçamento da seguridade social, a fim de cobrir o seu déficit. Essa conclusão foi obtida pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*³²:

A partir dos dados levantados, verifica-se que, na maioria dos exercícios analisados, os valores desvinculados da seguridade social foram inferiores à diferença entre as receitas da seguridade social e suas despesas. Apenas em três exercícios (2007, 2008 e 2011) a DRU superou o valor da necessidade de financiamento do OSS, o que significa dizer que, caso não houvesse desvinculação nos referidos anos, as receitas da seguridade superariam suas despesas, dispensando aportes do Tesouro. Em todos os demais, ainda que não houvesse a DRU, aportes adicionais seriam necessários.

Eis o Quadro 9.4 com os dados levantados pelo TCU, os quais demonstram que, nos últimos anos, a necessidade de financiamento do orçamento da seguridade social supera o valor desvinculado por meio da DRU:

30 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento TC n. 001.040/2017-0**. Acórdão n. 1.295/2017. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, 21 de junho de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1295%2520ANOACORDAO%253A2017%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 3 set. 2024.

31 O método do cálculo do resultado da previdência ou da seguridade social ainda não é consenso. De acordo com Ricardo Calciolari, por exemplo, a partir de uma leitura sistemática dos arts. 40 e 195, ambos da CRFB/1988, o regime jurídico do regime próprio de previdência dos servidores públicos e o do regime geral são distintos, de forma que o custeio dos benefícios previdenciários dos inativos da União não deveria ser computado como despesa da seguridade social, e sim do orçamento fiscal; na mesma toada, as contribuições dos servidores públicos civis da União também devem integrar o orçamento fiscal. Cf. CALCIOLARI, Ricardo. **O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 154-155.

32 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento TC n. 001.040/2017-0**. Acórdão n. 1.295/2017. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Plenário, 21 de junho de 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1295%2520ANOACORDAO%253A2017%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 3 set. 2024.

Quadro 9.4 – Relação entre necessidade de financiamento da seguridade social e DRU.

Ano	Necessidade de financiamento do orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)	DRU das receitas da seguridade social (R\$ bilhões)
2007	24,13	39,05
2008	32,77	39,62
2009	67,78	39,20
2010	57,00	46,30
2011	50,42	50,46
2012	58,82	54,81
2013	71,38	60,13
2014	113,67	59,88
2015	150,79	60,62
2016	242,46	91,92

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Hoje, na prática, os recursos são transferidos do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal e, posteriormente, retornam deste para aquele para cobrir o seu resultado negativo³³. Pode-se indagar: se os aportes do

33 Essa afirmação comporta temperamentos. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União, em monitoramento das deliberações adotadas em auditoria operacional, asseverou que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – que é custeado pela contribuição ao PIS/Pasep – vem perdendo recursos para o Tesouro Nacional em decorrência da DRU, como se extrai do seguinte trecho: “constatou-se, adicionalmente, que a perda de recursos do FAT para o Tesouro, por força da DRU, aumentou 50% de uma vez só: passou de 20% até dezembro de 2015 para 30% a partir de janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2023. Trinta por cento da arrecadação da receita de contribuição para o PIS/Pasep vai para o Tesouro, por força da DRU, e depois o Fundo recebe ‘aportes’ do Tesouro para complementar o pagamento das suas obrigações. Em 2016, por exemplo, o Tesouro Nacional recebeu via DRU R\$ 16,0 bilhões desvinculados do FAT e, por outro lado, aportou-lhe R\$ 14,3 bilhões, ou seja, se não houvesse desvinculação, os recursos do Fundo teriam sido suficientes para pagar

orçamento fiscal no orçamento da seguridade social superam os recursos desvinculados, por qual motivo manter a DRU?

A explicação, segundo pensamos, refere-se à flexibilidade na execução orçamentária. A DRU permite que se realoque recursos para outras despesas que não sejam as vinculadas, ainda que depois seja necessário redirecionar recursos para o orçamento da seguridade social. Nesse contexto, a seguridade social abrange três áreas distintas, *i.e.*, assistência social, previdência social e saúde (CRFB/1988, art. 194). O déficit maior está na previdência social. Em 2016, por exemplo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teve resultado negativo de R\$ 149,7 bilhões, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) apresentou déficit de R\$ 38,9 bilhões e as despesas do regime próprio dos militares superaram as receitas em R\$ 14,3 bilhões. Assim, a DRU se presta também a realocar recursos dentro das ações de seguridade social, vale dizer, realocar recursos originalmente vinculados à assistência social ou à saúde para cobrir o déficit da previdência social e pagar benefícios dos regimes próprios.

9.5 Outras questões relacionadas ao déficit da previdência: mudanças no perfil da sociedade brasileira e projeção atuarial

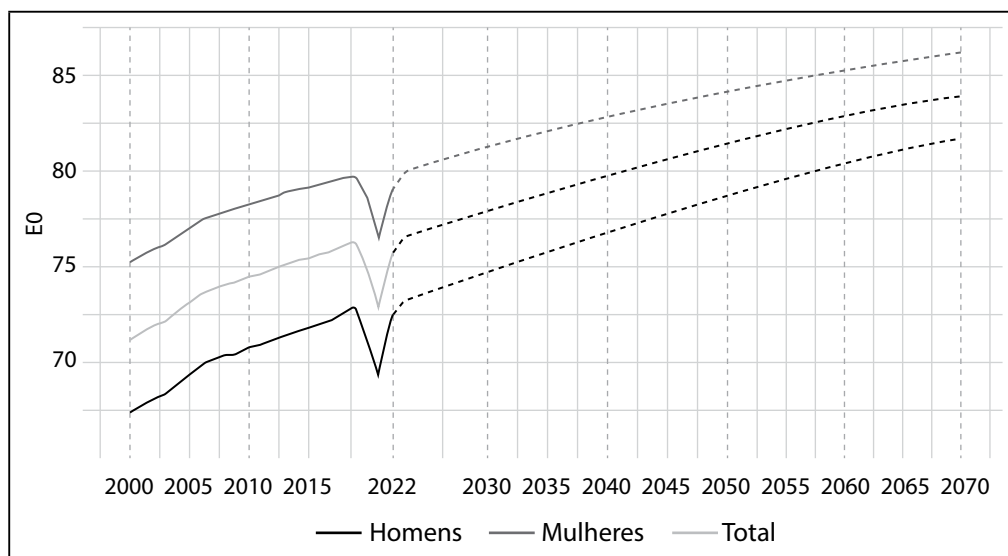
Como visto, a previdência apresenta déficit no Brasil independentemente da realocação de recursos proporcionada pela DRU. De todo modo, há outros elementos que pressionam as contas do sistema.

Em estudo recente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou as projeções oficiais da população do Brasil³⁴. Os estudos feitos pelo instituto demonstram um aumento na esperança de vida ao nascer. Por exemplo, a esperança de vida ao nascer das mulheres era de 75 anos em 2000 e deve superar os 85 anos em 2070, conforme o Gráfico 9.1.

todas as suas obrigações” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Monitoramento TC n. 001.082/2017-5**. Acórdão n. 1.970/2018. Relator: Augusto Sherman. Plenário, 22 de agosto de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1970%2520ANOACORDAO%253A2018%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 3 set. 2024.

34 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Projeções da população: notas metodológicas 01/2024**. Brasil e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

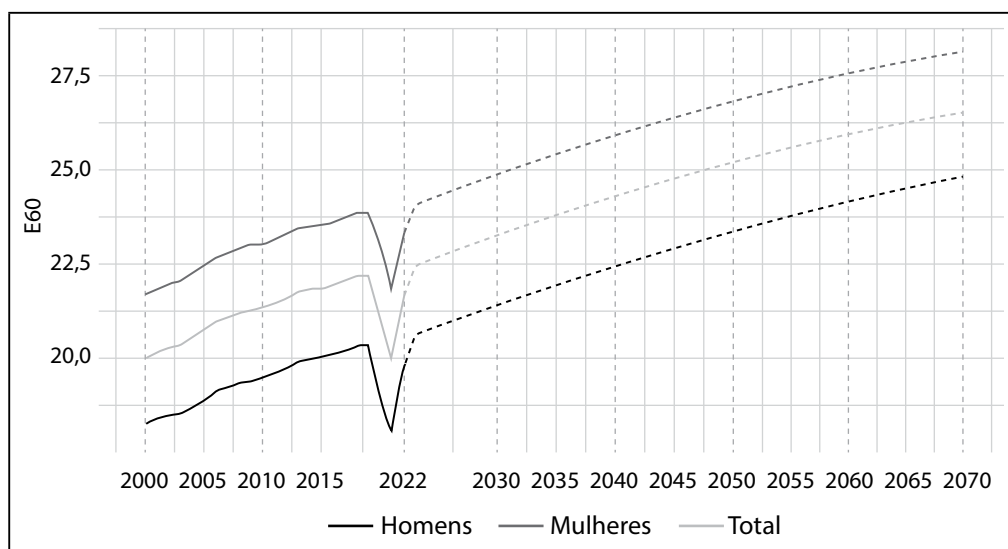
Gráfico 9.1 – Esperança de vida ao nascer, por sexo – Brasil 2000/2070.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

A esperança de vida é ainda maior ao se considerar os indivíduos aos 60 anos de idade, Gráfico 9.2.

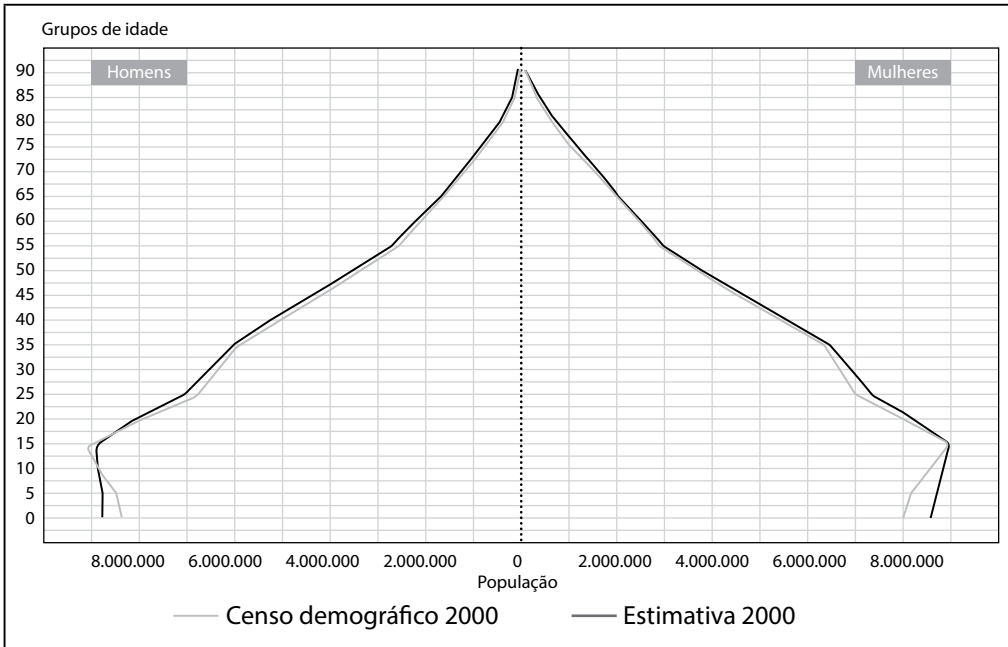
Gráfico 9.2 – Esperança de vida aos 60 anos de idade, por sexo – Brasil, 2000/2079.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

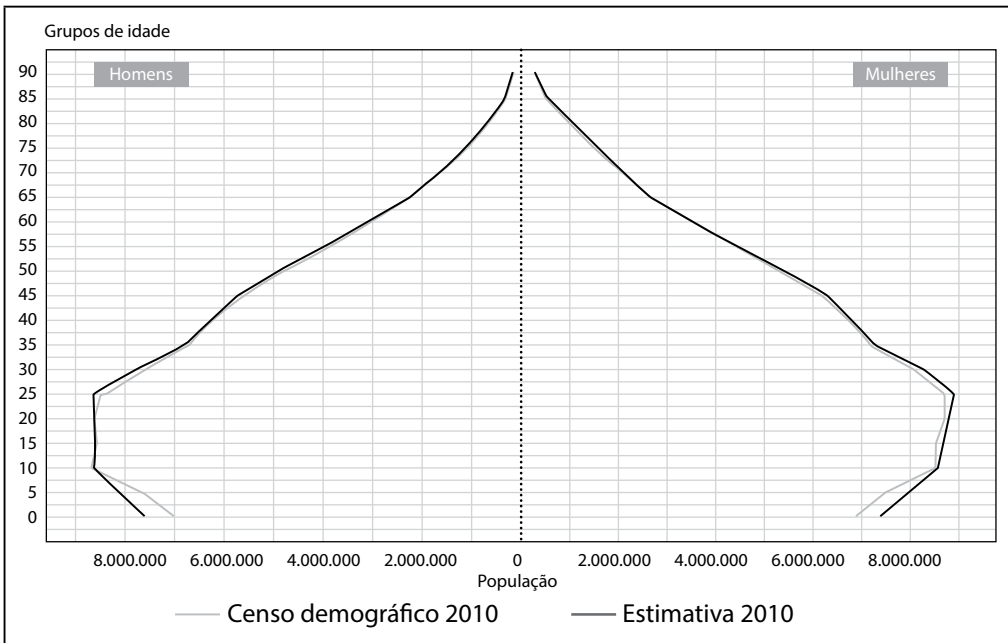
O envelhecimento da população pode ser constatado a partir das pirâmides etárias de 2000, 2010 e 2022, Gráficos 9.3, 9.4 e 9.5.

Gráfico 9.3 – Pirâmides etárias absolutas das populações do Brasil em 2000.



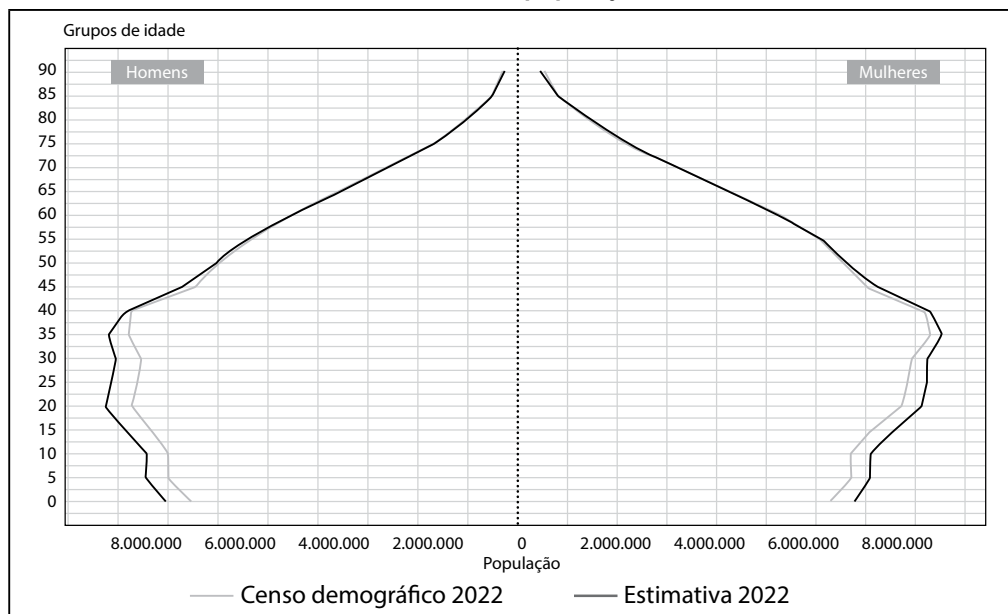
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Gráfico 9.4 – Pirâmides etárias absolutas das populações do Brasil em 2010.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

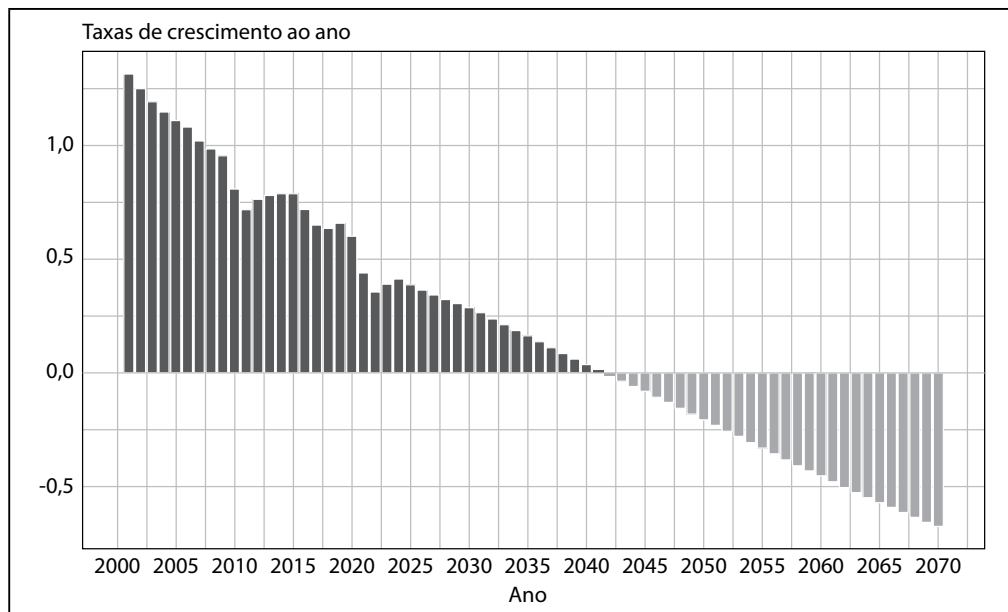
Gráfico 9.5 – Pirâmides etárias absolutas das populações do Brasil em 2022.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Depois de analisar outros dados, como a taxa de fecundidade, o IBGE projeta que a população do Brasil deverá parar de crescer a partir de 2042, Gráfico 9.6.

Gráfico 9.6 – Taxa de crescimento populacional, Brasil 2000 a 2070.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

As projeções demográficas do Brasil corroboram, portanto, a argumentação de que o sistema de repartição precisa de ajustes, tendo em vista o envelhecimento da população. Em decorrência disso, a contribuição dos ativos não será capaz de fazer frente aos benefícios correntes.

Adicionalmente, o balanço orçamentário do Ministério da Previdência Social apresentou resultado deficitário em 2023, que foi coberto mediante repasses do Tesouro Nacional, conforme esclarecimentos do próprio órgão³⁵:

Em 2023 foi registrado resultado orçamentário deficitário da ordem de R\$ 358 bilhões. No entanto, esse fato não representa uma irregularidade. Significa que as receitas realizadas, que no caso do MPS são em sua maioria provenientes das receitas de contribuições sociais para o FRGPS, não foram suficientes para custear o total de suas despesas, necessitando receber uma complementação de recursos do Tesouro Nacional, especialmente, para o pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais do FRGPS e INSS.

Igualmente, de acordo com o Anexo IV (Metas Fiscais) do Projeto de LDO para 2025, que já contempla as mudanças demográficas do Brasil e a Emenda Constitucional n. 103/2019, as necessidades de financiamento do RGPS passarão de 2,32% do PIB em 2024 para 3,09% em 2044, 6,37% em 2064, 8,5% em 2084 e 10,11% em 2100.

9.6 Considerações finais

A experiência brasileira mostra que os superávits apurados inicialmente no regime de repartição (quando havia proporcionalmente maior número de contribuições) foram alocados para custear outros projetos. Pode-se questionar tal medida, sob o argumento de que, se tais recursos fossem preservados para a previdência, o orçamento da seguridade social talvez não dependesse de (tantos) repasses do orçamento fiscal nos dias atuais. De outro lado, pode-se argumentar que o regime brasileiro não é de capitalização e cabe ao Estado atender a todas as necessidades públicas, de sorte que os limitados recursos públicos devem ser otimizados e alocados para atender à coletividade.

Além disso, ao longo dos anos, recursos foram retirados do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal por meio da DRU. Contudo, o aumento da carga tributária relativa às contribuições para a seguridade social

35 BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Demonstrações contábeis e notas explicativas – exercício 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/demonstracoes-contabeis/exercicios/2023/MPS_SuperioreAdmDireta_Exercicio2023.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

foi uma estratégia do governo federal para fazer superávit primário sem dividir recursos com os entes subnacionais, e não uma consequência inerente ao regime de repartição. De todo modo, o que se verifica mais recentemente é que as necessidades de financiamento do orçamento da seguridade social superam a desvinculação de receitas para o orçamento fiscal. Assim, os recursos transferidos ao orçamento fiscal acabam retornando ao orçamento da seguridade social, prática que ainda se justifica apenas para flexibilizar a execução do orçamento da União. Não obstante, as mudanças demográficas do Brasil indicam envelhecimento da população, que, ademais, deverá parar de crescer em cerca de duas décadas. A prevalecer essa projeção, o déficit da previdência tende a aumentar com o passar do tempo.

