

A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida



Fernando Facury Scaff
Tributarista e professor

Início esta coluna com uma pergunta; quero ver se você acerta: O Brasil

gasta mais dinheiro com o pagamento de *juros* ou com pagamento do *bolsa família*? Quantas vezes mais? A resposta darei ao final do texto.

DRU quer dizer Desvinculação de Receitas da União. Trata-se de uma medida que desatrela da arrecadação grande parte dos recursos públicos que possuem destinação específica. Por exemplo, quando se paga uma contribuição para o PIS parte dessa arrecadação é utilizada para financiar o seguro desemprego. O mesmo ocorre com o pagamento de outros tributos como o salário educação ou a contribuição denominada Cofins, que tem sua arrecadação destinada ao custeio de diversos direitos sociais.

A DRU faz parte daquelas soluções tipicamente brasileiras, pois transforma em permanente algo que é apresentado como provisório e, sempre que o prazo de sua vigência está por vencer, acaba sendo renovada sob o argumento da crise e da possível ingovernabilidade financeira do país. Pode parecer que se trata de um assunto estratosférico, que não diz respeito ao dia-a-dia de cada um de nós, mas, pelo contrário, afeta diretamente o bolso de todos e acaba por atacar a implementação de diversos direitos sociais em nosso país, afetando aqueles que mais precisam de apoio governamental para o gozo desses direitos.

Se formos olhar com lupa, essa sistemática foi iniciada no governo Itamar Franco, em março de 1994, através da Emenda Constitucional de Revisão número 1, e vigorou durante os exercícios de 1994 e 1995, sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Posteriormente, já sob o governo Fernando Henrique Cardoso foi efetuada sua prorrogação através da Emenda Constitucional 10, de 1996, sob o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual foi prorrogado pela Emenda Constitucional 17/97, com vigência até 1999. No ano 2000, ainda sob o governo de FHC, a sistemática foi aperfeiçoada, tendo sido criada a DRU, pela Emenda Constitucional 27/00, a qual vem sendo sucessivamente prorrogada pelas EC 42/03 e EC 56/07, ambas sob o governo Lula, e pela EC 68/11, promulgada durante o governo



Dilma, cujo prazo de vigência encerrar-se-á no final de 2015. O Poder Executivo já enviou um [Projeto de Emenda Constitucional](#) — PEC para prorrogar a vigência da DRU até 31/12/2023. Ou seja, não se trata de algo em que esteja envolvido apenas o governo atual, do PT, pois foi criado em um governo do PMDB e perdurou durante os dois governos do PSDB. Trata-se de um procedimento que independe de cor partidária e que envolve não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo federal, pois tratam-se de Emendas Constitucionais.

Em breve síntese, nossa Constituição foi promulgada em 1988 e já tem quase 27 anos de vigência, dos quais 21 anos transcorreram sob a égide de sete Emendas Constitucionais cujo objetivo foi desvincular recursos públicos de sua finalidade constitucional. Não é à toa que setores do Ministério Público tencionam representar junto à Procuradoria Geral da República visando obter a declaração de inconstitucionalidade da DRU.

O que a DRU desvincula? Cada qual dessas Emendas possui peculiaridades que não vem ao caso mencionar neste artigo, pois incluem ou excluem receitas/tributos a cada edição e se referem a um período de tempo específico. Foquemos na proposta encaminhada à Câmara dos Deputados, a PEC 87/15, que pretende prorrogar a DRU até 2023, ou seja, por mais oito anos, e que, se aprovada, representará 29 anos de desvinculação. Pretende o Poder Executivo que sejam desvinculados 30% (até este ano são apenas 20%):

- a. De todas as contribuições sociais e econômicas, o que inclui o PIS, a Cofins e a CIDE, embora exclua o salário educação e as contribuições previdenciárias;
- b. De todas as taxas cobradas pela União;
- c. Da parcela da União relativamente aos royalties pela exploração de recursos hídricos (CFURH) e pela exploração de minérios (CFEM). Os royalties do petróleo estão excluídos da desvinculação.
- d. E a parcela de Imposto sobre a Renda e IPI destinada aos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro Oeste (FCO).

Isso representa a diminuição de recursos para vários programas sociais, como o de seguro desemprego e de abono salarial que são custeados por receitas do PIS na forma do artigo 239 da Constituição. Por outro lado, por força do artigo 1º da Lei Complementar 70/91, as receitas da Cofins serão “destinadas exclusivamente às despesas com atividades fins das áreas de saúde, previdência e assistência social”, o que não será cumprido, pois, por força da nova DRU, 30% desses valores serão desvinculados dessas finalidades.

Desse modo, vários direitos sociais serão afetados, pois as receitas a eles destinados serão desvinculadas — isso quer dizer, utilizadas em outra finalidade que não aquela legalmente instituída. E como são direitos sociais, caracterizados como direitos eminentemente prestacionais, cortar 30% de sua fonte de receita equivalerá a cortar igual montante desses direitos — triste e simples assim.

Pode-se dizer que o valor mínimo estabelecido pela Constituição para as transferências obrigatórias com saúde e educação foram preservados da desvinculação — o que é verdadeiro. Contudo, esse efeito acaba por transformar o que é um *piso*, em um *teto*. Assim, o que é um *orçamento mínimo social* para garantir a execução de políticas públicas, o que já expus em [outra coluna](#) se transforma no gasto *máximo* com saúde e educação. Isso sem falar nas questões envolvendo a qualidade do gasto, [como já observaram](#) na **ConJur** Élida Graziane Pinto e Valdecir Fernandes Pascoal.

Além da questão dos direitos sociais, cortar a destinação de recursos para os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro Oeste (FCO), só fará aumentar a recessão econômica, pois os recursos desses Fundos só podem ser utilizados para programas de financiamento do setor produtivo dessas Regiões, por força do artigo 159, I, “c”, da Constituição. Logo, sendo desvinculado 30% desse montante, haverá igual corte no crédito público para o setor privado das regiões menos desenvolvidas de nosso país.

Falta ainda um tópico a ser analisado, de suprema importância para o completo conhecimento do assunto. Para onde vai o dinheiro “desvinculado”? Confesso que fico na tentação de dizer: “o gato comeu...”, mas não é bem assim. O dinheiro vai para cumprir o *superávit primário* que o país ficou de entregar ao final de cada ano. Traduzindo em palavras mais simples: servirá para pagamento dos juros da dívida pública, o que tentei explicar em [outra coluna](#).

Inicialmente o valor previsto para pagamento dos juros em 2015 seria de 1,13% do PIB brasileiro, algo como R\$ 66 bilhões, já tendo sido [proposto](#) pelo Senador Romero Jucá a redução desse número para 0,4% do PIB, cerca de R\$ 22 bilhões, o que ainda é apenas uma sugestão não encampada pelo Governo. Para 2016 o Governo estima 2,0% do PIB para pagamento de juros, algo como R\$ 122 bilhões (para todo o setor público — União, Estados e Municípios e estatais), dos quais 1,65% só para a União (R\$ 104 bilhões).

É dessa forma que são restringidos os gastos com direitos sociais e outros objetivos constitucionais que possuem receitas vinculadas, para que sobre dinheiro para o pagamento de juros. Ou, como disse Bercovici e Massonetto^[1], é a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica.

Chegando ao final do texto, é necessário responder à pergunta formulada em seu início, qual seja: O Brasil gasta mais dinheiro com o pagamento de *juros* ou com pagamento do *bolsa família*? Quantas vezes mais?

Pois bem, vamos ver se você acertou. Os dados a seguir expostos foram compilados pela mestrandia Isabela Morbach e advêm dos [Relatórios](#) de Execução Orçamentária da União de cada ano.

O governo gastou com *Bolsa Família* os seguintes valores: em 2010, R\$ 14 bilhões; em 2011, R\$ 17 bilhões; em 2012, R\$ 20 bilhões; em 2013, R\$ 25 bilhões; e em 2014, R\$ 27 bilhões. O que corresponde nesses cinco anos a R\$ 103 bilhões e dá uma média de pouco mais de R\$ 20 bilhões por ano.

E o governo gastou com o pagamento de *juros* os seguintes valores: em 2010, R\$ 122 bilhões; em 2011, R\$ 131 bilhões; em 2012, R\$ 135 bilhões; em 2013, R\$ 142 bilhões; e em 2014, R\$ 170 bilhões. Isso



corresponde nesses cinco anos a R\$ 700 bilhões e dá uma média anual de 140 bilhões por ano. Observe-se que se trata apenas dos *juros pagos, sem contar as amortizações do principal e as renegociações da dívida*.

Fazendo uma relação entre os dois tipos de gastos, o montante desembolsado com Bolsa Família é de apenas 15% do que foi gasto com o pagamento de juros no período referido. O que foi gasto com Bolsa Família em cinco anos (R\$ 103 bilhões) é inferior ao que foi gasto com o pagamento de juros em apenas um ano, considerada a média (R\$ 140 bilhões).

Acertou a resposta?

Desconheço quantas pessoas são beneficiadas com os R\$ 151,00 mensais do *Bolsa Família*, bem como desconheço quantas pessoas são beneficiadas recebendo os *juros mais altos do mundo*, hoje chegando a 14% ao ano, mas tudo isso me parece a vitória dos *rentistas* sobre os *sem-renda*; da minoria da população sobre a maioria; da perseverança da desigualdade contra um país mais igual. Restringem-se os *direitos sociais* em prol do *pagamento dos juros da dívida*.

O que fazer?

Na Grécia, *em situação completamente diferente e que não serve de paradigma para o Brasil*, foi realizado um plebiscito.

Como a dívida brasileira *atual* é predominantemente interna, isto é contratada no Brasil e expressa em moeda nacional, não se pode nem mesmo arguir o artigo 26 do ADCT/CF-88 que preconizava ser realizado um “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”, o que acabou por se tornar letra morta.

Outra alternativa é alterar a meta de superávit fiscal, mas isso acarretará o risco de *impeachment*, como ocorreu especificamente no apagar das luzes de 2014 e comentei na [última coluna](#) daquele ano.

Enfim, espera-se que os leitores, com seu brilho habitual, encaminhem ideias para que possamos vencer o impasse colocado entre a ampliação dos direitos sociais e a ampliação do pagamento de juros, via DRU. Aceitam-se sugestões.

[1] *Gilberto Bercovici e Fernando Massonetto. A Constituição Dirigente Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica.* (Boletim de Ciências Econômicas XLIX, págs. 2/23. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.