

O GASTO PREVIDENCIÁRIO E AS SUSTENTABILIDADES ORÇAMENTÁRIA E FISCAL

José Wagner Marques Raulino

Mestrando em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios pelo Centro Universitário IESB.

Paulo José Leite Farias

Pós-doutor pela Universidade de Boston (EUA); Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito do Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB).

RESUMO

O debate sobre os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna, notadamente o direito à Previdência Social, tem ganhado relevância nos meios acadêmico, social e político nos últimos anos. Nesse contexto, a presente pesquisa se propôs a verificar se o gasto previdenciário brasileiro estaria a comprometer as sustentabilidades orçamentária e fiscal e, assim, lançar luz sobre tema tão importante para a nação, aprimorar o debate, dissipar sofismas, combater os argumentos sem dados, combater a contabilidade criativa e teses distorcidas lastreadas em figuras de retórica. Para tanto, adotou-se a pesquisa de natureza aplicada, com abordagem quantitativa e de caráter exploratório, fundamentada em dispositivos do texto constitucional, em legislação infraconstitucional, em publicações de renomados autores, que há anos se debruçam sobre o tema, bem como em dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF), Tribunal de Contas da União etc. Com base nos dados trazidos à baila, pode-se inferir que, em futuro próximo, há possibilidade de colapso do atual modelo previdenciário, que está a comprometer a própria sustentabilidade orçamentária-fiscal e, também, está a promover uma marcante diminuição da possibilidade de outros gastos sociais.

Palavras-chave: Previdência Social. Sustentabilidade. Orçamento.

SOCIAL EXPENDITURE AND BUDGETARY AND FISCAL SUSTAINABILITIES

ABSTRACT

The debate on social rights provided for in art. 6 of the Magna Carta, notably the right to Social Security, has gained relevance in academic, social and political circles in recent years. In this context, this article set out to verify whether the Brazilian social security spending was hampering budgetary and fiscal sustainability and, thus, shedding light on a topic so important for the nation, improving the debate, dispelling sophisms as well as deconstructing the arguments without empirical bases, but which are based on false accounting and distorted theses backed by figures of rhetoric. Research of an applied nature was adopted, with a quantitative and exploratory approach, based on provisions of the constitutional text and other laws. Publications by renowned authors, who have been working on the topic for years, were also used, and in data provided by the National Treasury Secretariat (STN), Budget Consultancy and Financial Inspection of the Chamber of Deputies (CONOF), Federal Audit Court etc. Based on the analyzed data, it can be inferred that, following the current model of social security in the country unchanged, the near future may lead to a collapse of the social security system because it is jeopardizing fiscal-budget sustainability itself and, also, making it impossible other social spending.

Keywords: Social Security. Sustainability. Budget.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna, notadamente o direito à previdência social, tem ganhado relevância nos meios acadêmico, social e político nos últimos anos.

Infelizmente, nos meios acadêmico e político o debate, por vezes, acaba contaminado por questões ideológico-partidárias, havendo a proliferação de diversas ilações e sofismas. Um desses sofismas busca atribuir à Desvinculação de Receitas da União – DRU a responsabilidade pela existência dos recorrentes déficits previdenciários, por supostamente lhe retirar recursos. O negacionismo do déficit, bem como a argumentação de que ele só existiria, em sua maior parte (ou mesmo em sua totalidade), em virtude da DRU. Esse argumento é encampado pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal (ANFIP), entidades ligadas a servidores públicos, sindicatos, advogados e, também, nos meios acadêmico e político.

E, como bem ressalta Feijó, em nossa vida há uma incessante busca por equilíbrio, quer seja emocional, financeiro ou até mesmo de um posicionamento sobre um tema. Quando se trata de finanças públicas qual equilíbrio deve ser buscado? Aquele que garanta a sustentabilidade ou seja que haja permanência de saúde do sistema previdenciário ao longo do tempo. Isso é garantido, em primeiro plano, pelo equilíbrio orçamentário. Entretanto, deve existir somente a preocupação com o equilíbrio orçamentário? Existem outros tipos de equilíbrio? Sim, mas quais são? O que os diferencia? Em finanças existem quatro tipos de equilíbrio que devem ser buscados e praticados: orçamentário, fiscal, intertemporal e intergeracional⁹⁵.

Ainda de acordo com Feijó, o princípio do equilíbrio orçamentário (princípio doutrinário) estabelece, de forma simplificada, que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro, enquanto o intergeracional visa garantir a

⁹⁵ FEIJÓ, Paulo Henrique. **Os tipos de equilíbrio em finanças públicas: orçamentário x fiscal**. Grupo Gestão Pública. Disponível em <https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/os-tipos-de-equilibrio-em-financas-publicas-orcamentario-fiscal.html>. Acesso em: 11 jan. 2021.

existência de recursos para financiamento das despesas a longo prazo e, assim, diminuir a dívida líquida do governo⁹⁶.

Nesse contexto, a presente pesquisa se propõe a verificar se o gasto previdenciário estaria a comprometer as sustentabilidades orçamentária e fiscal.

2 O ESTADO E A ÓTICA DOS TEÓRICOS CONTRATUALISTAS

Antes de adentrarmos, de forma propriamente dita, no escopo da pesquisa, faz-se mister retroceder um pouco e tecer algumas considerações acerca do Estado e das teorias contratualistas, visto que não podemos dissociá-lo do contexto social.

Entre as principais questões que ocuparam os debates filosóficos nos séculos XVI, XVII e XVIII, tiveram destaque as ideias atinentes ao surgimento da sociedade civil e, por conseguinte, o que teria motivado os homens a formarem Estados e qual seria a origem legítima de seus governos.

Nesse diapasão, ressalta Matias-Pereira,⁹⁷

ganham relevância nesse contexto as teorias contratualistas, que tinham como objeto promover a reflexão e tentar explicar como provavelmente se deu a criação do Estado, como a sociedade se comportava antes deste e quando os indivíduos sentiram a necessidade de sua criação.

Para os teóricos da corrente contratualista, o Estado teria sido criado por meio de um “contrato social” e tal escola de pensamento tem como notáveis expoentes os seguintes filósofos: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

É notável que temos necessidades públicas que devem ser satisfeitas pelo Estado, que se caracterizam pelo somatório das necessidades individuais e coletivas, assim resolvidas pelo serviço público. Para que tais prestações sejam atendidas, é indispensável a existência de uma entidade soberana, que vá exatamente trabalhar no afã de realizá-las e de garantir o bem-estar da comunidade. Surge, então, o Estado, organismo encarregado de suprir as necessidades

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 10. *E-book*.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.9, n.9, jul./dez., 2020.

públicas e garantir o bem comum. Essa visão instrumental/contratual do Estado apresenta-se na Teoria Geral do Estado de Azambuja,⁹⁸

Hobbes, já vimos, afirma que, ante a tremenda e sangrenta anarquia do estado de natureza, os homens tiveram que abdicar em proveito de um homem ou de uma assembleia os seus direitos ilimitados, fundando assim o Estado, o *Leviatã*, o *deus mortal*, que os submete à onipotência da tirania que eles próprios criaram.

[...]

Locke, como vimos, baseia o contrato, e, portanto, o Estado, no consentimento de todos, que desejavam criar um órgão para fazer justiça e manter a paz. *Tomasius* (1655-1728) adota os mesmos pontos de vista, mas acha que a causa do contrato é o amor nacional.

[...]

Por fim Rousseau, sobre cuja obra e influência já falamos, entende que o contrato deve ter sido geral, unânime e baseado na igualdade dos homens. Rousseau tenta, ao menos em teoria, fugir ao absolutismo a que fatalmente teria de chegar sua doutrina, que funda o Direito e o Estado exclusivamente na igualdade dos homens, sem admitir nenhum princípio ou norma permanente que limitasse a vontade geral.

Em que pesem esses três importantes filósofos acreditarem que o Estado tenha se formado a partir de um ‘contrato social’, constata-se que existem diversas divergências na forma como cada um concebia tal pacto, e como ele se consolidou ao longo do tempo⁹⁹.

Para Hobbes, um pacto social, apenas resguardado na vontade comum dos contratantes, não teria condão de unificar as vontades nem de fornecer a paz e a segurança, sendo preciso transferir as vontades subjetivas ao Estado, que, como vontade única, age em todos os casos como se seus atos fossem os atos dos indivíduos¹⁰⁰.

No entendimento de Locke, a finalidade precípua do contrato social, seria a conservação da propriedade, conforme se depreende de suas célebres palavras, no *segundo tratado*: “O fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade”¹⁰¹.

Já na teoria do Contrato Social de Rousseau, busca-se “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça

⁹⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 99.

⁹⁹ MATIAS-PEREIRA. Op. cit, p. 10.

¹⁰⁰ HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 66.

¹⁰¹ LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 495.

tão livre quanto antes”¹⁰². E esse problema fundamental seria, para Rousseau, solucionado por meio do contrato social¹⁰³.

Ao analisar a obra rousseauiana, Bonavides pontua que uma leitura do Contrato Social leva à peregrinação do pessimismo (homem como escravo pela perda de certa liberdade individual) para o otimismo (a *volonté générale* como resgatadora da liberdade perdida)¹⁰⁴.

Já Rawls nos apresenta uma concepção da justiça que generaliza e leva a um plano superior de abstração a conhecida teoria do contrato social, como tidas por Locke e Rousseau, nos apresentando a ideia norteadora de que os princípios da justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do consenso original e que não devemos pensar no contrato original como um contrato que induz uma sociedade particular ou que estabelece uma forma particular de governo¹⁰⁵. Sob tal perspectiva, os princípios da justiça seriam escolhidos sob um *véu de ignorância*, garantindo-se, assim, que ninguém seja favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios, pelo resultado do acaso natural ou pelas circunstâncias sociais¹⁰⁶.

3 O ORÇAMENTO, A SEGURIDADE SOCIAL E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Feitas as considerações acima, avancemos agora no tema. Conforme ensina Leite, em termos históricos, temos o orçamento como uma invenção social por meio da qual são medidas lutas políticas de representações populares, em torno do fenômeno financeiro, notadamente por intermédio do direito de fiscalizar e controlar o exercício do poder financeiro, que se traduz na arrecadação de receitas públicas e na administração dos bastos públicos¹⁰⁷.

Nesse contexto, para Fonseca, o orçamento público, na qualidade de produto, seria definido como uma previsão de receitas e de gastos, em que se materializam a preocupação com

¹⁰² MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2021. p. 174. *E-book*.

¹⁰³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 20.

¹⁰⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 178.

¹⁰⁵ RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 12. Tradução de: A Theory of Justice.

¹⁰⁶ Ibiem, p. 13.

¹⁰⁷ LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 20.

a racionalidade econômica da administração pública e com a defesa dos direitos e garantias individuais¹⁰⁸.

Já nas palavras de Franco,¹⁰⁹

o orçamento público é uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à administração, para realizar despesas e cobrar receitas e limitando os poderes financeiros da administração a cada ano.

Nesse diapasão, em nosso direito pátrio, a Magna Carta (CF/1988) assim estatui, *in verbis*¹¹⁰:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

[...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 5º 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.

[...]

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.

(grifo nosso)

¹⁰⁸ FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O orçamento público e suas emergências programadas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. p. 53.

¹⁰⁹ FRANCO, António Luciano de Sousa. **Manual de finanças públicas e direito financeiro**. V. 1. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1974. p. 626.

¹¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, por meio de sua Convenção nº 102/1952, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 269/2008, define Seguridade Social nos seguintes termos¹¹¹:

[...] proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos.

No quadro 1, são desveladas as mais importantes características de cada um dos ramos da Seguridade Social brasileira.

Quadro 1 – Ramos da Seguridade Social

Previdência Social	Assistência Social	Saúde
Caráter contributivo. Exigência de equilíbrio financeiro e atuarial.	Independente de contribuição. Sem diretriz de equilíbrio entre receitas e despesas (apenas controle orçamentário).	
Beneficiários são pessoas filiadas a um dos regimes de previdência.	Destinada às pessoas em situação de vulnerabilidade social, independentemente de filiação prévia.	Natureza universal e igualitária (direito de todos).
Visa cobrir eventos de morte, idade avançada e invalidez, principalmente.	Visa proteger a família, a infância e a velhice.	Visa proteger a saúde da população.
Pagamentos de aposentadorias, pensões etc.	Ex: pagamento de bolsa-família, BPC.	Ex: prestação de serviços de saúde, fornecimento de medicamentos etc.

Fonte: CF/1988, arts. 196, 201 e 203¹¹²

No tocante à Previdência pública federal, esta é formada por 3 (três) grandes sistemas, a saber: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, que regula os benefícios pagos a quem trabalhou no setor privado ou era empregado celetista de empresa estatal ou trabalhou com vínculo temporário junto à Administração Pública; o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) federal, que congrega os servidores civis da União¹¹³; e o Sistema

¹¹¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C102**: normas mínimas da seguridade social. Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra - 1952), entrou em vigor no plano internacional em 27.4.55. Brasília, DF: OIT. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/normas/WCMS_235192/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

¹¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Op. cit.

¹¹³ GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. **Apelo à razão**: a reconciliação com a lógica econômica. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 130-131.

de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, previsto no art. 50-A c/c com o art. 53-A da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares)¹¹⁴ que, embora não seja formalmente um sistema previdenciário, materialmente o é.

É de bom alvitre ressaltar que o RGPS é único, mas o mesmo não ocorre com o RPPS, pois o país possui 5.598 entes federativos, dos quais 2.124 contam com RPPS, incluindo a União, os 26 estados membros, o Distrito Federal e 2.096 dos 5.570 Municípios¹¹⁵. A tabela 1 nos permite uma melhor visualização da distribuição do quantitativo dos diversos RPPS no país.

Tabela 1 – Quantitativo de RPPS no Brasil (Ref:Junho/2018)

ESPECIFICAÇÃO	QUANTITATIVO
Estados e DF	27
Capitais	26
Municípios >= 400.000 habitantes	29
Municípios >= 100.000 habitantes	173
Municípios >= 50.000 habitantes	195
Municípios >= 10.000 habitantes	952
Municípios < 10.000 habitantes	721
TOTAL	2.124

Adaptado de Moraes¹¹⁶

Nas lições de Moraes, “duas das principais características dos regimes próprios de previdência social estão postas no caput do art. 40 da CF: o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial”¹¹⁷. Destaca ainda: a essas características se somam a filiação obrigatória e a repartição simples; a peculiaridade do RPPS, onde aposentados e pensionistas continuam contribuindo para o sistema; e despesas e receitas devem ser compatíveis para o tão almejado equilíbrio¹¹⁸.

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/16880compilada.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

¹¹⁵ MORAIS, Michel Martins de. **Reforma da Previdência: o RPPS da União à luz da EC nº 103/19**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2020. p. 16. *E-book*.

¹¹⁶ Ibidem, p. 16.

¹¹⁷ Ibidem, p. 17.

¹¹⁸ Ibidem, p. 17.

Nesse diapasão, e de forma elucidativa, arremata Morais:¹¹⁹

O equilíbrio financeiro diz respeito ao curto prazo. Equilíbrio atuarial, ao médio e longo prazo. Repartição simples significa que todos contribuem para um fundo comum. As contribuições vertidas pelos ativos de hoje são usadas não para abastecer contas individuais preordenadas ao pagamento dos benefícios a que eles eventualmente farão jus, mas para pagar os benefícios devidos aos atuais inativos (ativos de ontem). Trata-se do chamado pacto entre gerações, consectário da solidariedade social.

4 A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO

Dadas as necessidades de alocações de recursos para todos os ramos da Seguridade Social e para os demais gastos públicos, importante pontuarmos acerca da Desvinculação de Receitas da União – DRU. Tal mecanismo está previsto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e foi criado em 1994, quando da implementação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), com a finalidade de dar maior flexibilidade à gestão orçamentária de recursos.

O Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, abordou o assunto, de forma didática, nos seguintes termos¹²⁰:

A DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de comprometimento de receitas no orçamento geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.

Após sua implementação, sofreu diversas alterações, tendo a Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998 introduzido o inciso XI no art. 167 vedando, expressamente, a desvinculação de contribuições previdenciárias de que trata o art. 195, I, *a*, e II. Em 2016, com a EC nº 93 a

¹¹⁹ Ibidem, p. 17.

¹²⁰ BRASIL. Senado Federal. Núcleo de Pesquisas e Estudos do Senado. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** 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: 20 jan. 2021.

DRU foi prorrogada até 2023, tendo, contudo, sua incidência restringida às contribuições. E, por fim, em 2019, tivemos a mais recente alteração, efetivada por meio da EC nº 103, que retirou do alcance da DRU as receitas de contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Dessa forma, após a promulgação das emendas constitucionais acima referidas, o art. 76 do ADCT apresenta, atualmente, a seguinte dicção¹²¹:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

[...]

§ 4º A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
(grifo nosso)

5 O GASTO PREVIDENCIÁRIO E O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FISCAL

Não raras as vezes escutamos argumentações de que os ‘números’ referentes aos déficits da Seguridade Social e, também, da própria Previdência Social, não seriam claros e, também, não seriam publicizados.

Tal afirmativa não prospera, uma vez que a Constituição Federal exige, em seu artigo 165, § 3º, que o Poder Executivo publique, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece as normas para sua elaboração e publicação, assim dispendo¹²²:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

¹²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Op. cit.

¹²² BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 jan. 2021.

[...]

Art. 52. **O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre** e composto de:

[...]

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

[...]

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

(grifo nosso)

O relatório em comento abrange todos os órgãos e entidades da administração pública que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mesmo que sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral.

Quanto ao cálculo do resultado previdenciário, este se dá por meio da confrontação das contribuições previdenciárias arrecadadas com as despesas relativas aos benefícios previdenciários. De forma similar, a Seguridade Social tem seu resultado apurado confrontando-se as receitas que lhe são destinadas, com as respectivas despesas (previdência social, assistência social e saúde).

E quanto ao orçamento, como um todo? Bem, sabemos que é dever do Estado prestar serviços e fornecer os meios necessários à consecução de uma sociedade mais digna e, para tanto, se faz mister a obtenção de recursos financeiros. E a primeira fonte de que o Estado se vale para arrecadar tais recursos é a tributação, que pode ser complementada, ainda, por outras fontes, como a exploração econômica de bens públicos (ex: cobrança por concessões etc.).

Nesse contexto, sob o prisma orçamentário-financeiro, as fontes de recursos são classificadas em fontes primárias e fontes de financiamento. Para Feijó e Carvalho Júnior¹²³:

Esses são basicamente os dois mecanismos adotados para a cobertura das despesas públicas: as fontes primárias, em que o governo não contrai obrigação futura (ou dívida), e as fontes de financiamento, em que o governo obtém recursos mediante contratação de dívida. Conceitualmente, inclui-se no conjunto de fontes primárias qualquer receita que o governo obtenha e não amplie a sua dívida ou não diminua seus ativos.

No Brasil, a organização da atividade de obtenção de recursos (receitas) e de realização de gastos públicos/dispêndio de recursos (despesas) é planejada por meio da Lei Orçamentária

¹²³ FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Avila. **Entendendo resultados fiscais: teoria e prática de resultados primário e nominal**. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015. p. 25.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.9, n.9, jul./dez., 2020.

Anual (LOA), que conterà a previsão da receita e a fixação da despesa (CF, art. 165, § 8º). Dito de outra forma: na LOA, a despesa é autorizada com a expectativa de que a estimativa de arrecadação se concretize.

Contudo, infelizmente, em âmbito federal (realidade similar ocorre em inúmeros estados e municípios), o montante arrecadado de receitas primárias (aquelas em que o ente não se endivida, a exemplo dos tributos) não é suficiente para cobrir as despesas primárias (gastos realizados para prover bens e serviços públicos à população e os necessários à manutenção da máquina pública). Aferimos isso por meio do resultado primário, que corresponde à diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se de seu cálculo as receitas e despesas financeiras (juros e amortização de dívidas). Caso seja apurado resultado positivo, teremos superávit primário; caso o resultado seja negativo, caracterizado estará o déficit primário¹²⁴. A tabela 2 apresenta os resultados primários da União, no período de 2013 a 2020, com base nos dados extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO)¹²⁵.

Tabela 2 – Resultados Primários da União (2013 a 2020)

ANO	RECEITAS REALIZADAS (R\$ trilhões)	DESPESAS PAGAS (R\$ trilhões)	RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ bilhões)
2013	0,99	0,91	76,99
2014	1,01	1,03	- 17,21
2015	1,03	1,15	- 114,98
2016	1,09	1,25	- 161,27
2017	1,15	1,28	- 124,40
2018	1,48	1,54	- 56,84
2019	1,62	1,72	- 91,74
2020	1,46	2,20	- 742,32

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos dos RREO e valores arredondados¹²⁶

¹²⁴ Ibidem, p. 73-74.

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios resumidos de execução orçamentária**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹²⁶ Ibidem.

Uma vez que a União vem, desde 2014, apresentando recorrentes déficits primários está, há anos, em verdadeira espiral de endividamento (rolagem de títulos da dívida pública e operações de crédito), para financiar despesas primárias (despesas não financeiras), tais como: aposentadorias, pensões, salário do funcionalismo público, investimentos (aquisição de material permanente, realização de obras etc.).

A fim de demonstrar a gravidade do quadro previdenciário de escassez apresentamos, na tabela 3, com base em dados extraídos dos RREO, os Resultados Previdenciários no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atinentes ao período de 2016 a 2020¹²⁷.

Tabela 3 – Resultados Previdenciários / RGPS

ANO	RECEITAS (R\$ milhões) (I)	DESPESAS (R\$ milhões) (II)	RESULTADOS (R\$ milhões) (I – II)
2016	360.380	498.456	- 138.076
2017	379.252	561.393	- 182.141
2018	395.195	589.513	- 194.318
2019	415.170	628.469	- 213.229
2020	406.113	669.707	- 263.594

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos dos RREO de 2016 a 2020 e valores arredondados¹²⁸

O déficit previdenciário atuarial do RGPS, projetado para 2022, é da ordem de R\$ 292,50 bilhões (3,50% do PIB); e para 2060, de R\$ 4,61 trilhões¹²⁹.

Na tabela 4 são apresentados os Resultados Previdenciários referentes ao RPPS/União, atinentes ao mesmo período¹³⁰.

Tabela 4 – Resultados Previdenciários / RPPS

ANO	RECEITAS	DESPESAS	RESULTADOS
-----	----------	----------	------------

¹²⁷ As receitas são administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRF e as despesas, pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

¹²⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios resumidos de execução orçamentária**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹²⁹ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2020** (RREO 2020 – Anexo 10, LRF, art. 53, § 1º, inciso II). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123. Acesso em: 5 fev. 2021.

¹³⁰ As receitas são administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRF e as despesas, pelos diversos órgãos que possuem servidores públicos federais em seus quadros.

	(R\$ milhões) (I)	(R\$ milhões) (II)	(R\$ milhões) (I – II)
2016	30.680	73.779	- 43.099
2017	33.469	78.252	- 44.783
2018	33.411	79.879	- 46.468
2019	33.167	86.257	- 53.090
2020	39.436	87.991	- 48.555

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos dos RREO de 2016 a 2020 e valores arredondados¹³¹

Já o déficit previdenciário atuarial do RPPS, projetado para 2022, é de aproximadamente R\$ 65,07 bilhões; e para 2060, de R\$ 176,78 bilhões¹³².

A tabela 5 nos traz os resultados previdenciários referentes ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)¹³³.

Tabela 5 – Resultados Previdenciários / SPSMFA

ANO	RECEITAS (R\$ milhões) (I)	DESPESAS (R\$ milhões) (I)	RESULTADOS (R\$ milhões) (I – II)
2016	2.051	36.999	- 34.948
2017	2.173	41.027	- 38.854
2018	2.360	46.213	- 43.853
2019	2.691	49.706	- 47.015
2020	6.652	51.528	- 44.876

¹³¹ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios resumidos de execução orçamentária**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹³² BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2020** (RREO 2020 – Anexo 10, LRF, art. 53, § 1º, inciso II). Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123. Acesso em: 5 fev. 2021.

¹³³ No caso dos militares das Forças Armadas, somente as despesas com pensões são consideradas formalmente previdenciárias, havendo receita de contribuições específicas para o seu custeio. A remuneração dos militares ativos e inativos (reserva e reforma) é encargo financeiro do Tesouro Nacional (Lei nº 6.880/1980, art. 53-A). Dessa maneira, o resultado aqui apresentado não é formalmente previdenciário, mas representa um balanceamento entre as receitas de contribuições para as pensões de dependentes de militares menos as despesas com as referidas pensões e com os militares inativos.

Fonte: Elaborada pelos autores, com dados extraídos dos RREO de 2016 a 2020 e valores arredondados¹³⁴

Uma vez que o resultado previdenciário é apurado confrontando-se as receitas previdenciárias arrecadas com as respectivas despesas (aposentadorias, pensões, proventos de inatividade e demais benefícios previdenciários), resta patente que a DRU não afeta o resultado previdenciário.

Constatada a existência da escassez previdenciária, forçoso é reconhecer que o debate público no Brasil, com certa frequência, chega a ter um certo quê de ridículo pois, “afirmar que a Previdência não tem deficit equivale a dizer que no 7 a 1 contra a Alemanha, se a gente considerar o que aconteceu apenas nos últimos 15 minutos, o Brasil ganhou de 1 a 0”¹³⁵. Nesse sentido, como bem ressaltam Giambiagi e Zeidan, alguns participantes do debate sobre previdência parecem seguir tal postura, dados o divórcio entre suas teses e a realidade do mundo, como se imunes fossem a argumentos e impermeáveis aos números, para transformar o assunto em uma questão de fé: a Previdência seria superavitária e ponto final¹³⁶.

Importante, portanto, destacar uma despesa que, em muito, contribui para o resultado primário deficitário: a previdenciária. Para se ter uma ideia, em 2018, os gastos com Previdência representavam 58% do total de despesas primárias da União, sobrando 42% para os demais gastos (pessoal, saúde, educação, bolsa família, entre outros)¹³⁷, conforme demonstrado no gráfico 1.

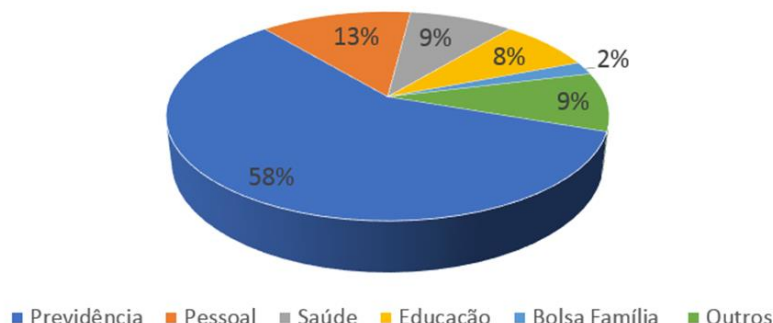
¹³⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios resumidos de execução orçamentária**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12>. Acesso em: 25 jan. 2021.

¹³⁵ GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. Op. cit., p. 144.

¹³⁶ Ibidem, p. 144.

¹³⁷ TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. p. 14.

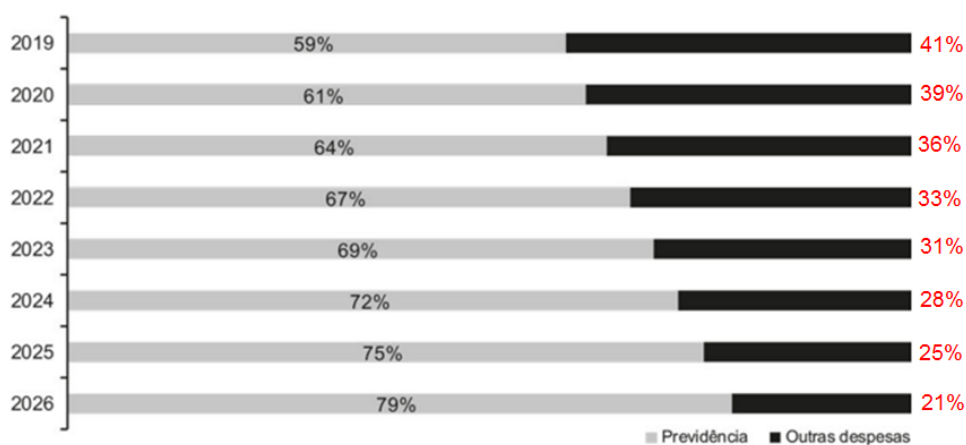
Gráfico 1 – Despesas Primárias da União/2018



Fonte: Adaptado de Tafner e Nery¹³⁸

Ainda dentro desse contexto, conforme podemos aferir no gráfico 2, Tafner e Nery projetam que, num cenário sem reforma previdenciária ocorrida em 2019, em 2026 (último ano do teto de gastos reajustado somente pela inflação) a despesa previdenciária representaria aproximadamente 79% do total de despesas primárias¹³⁹.

Gráfico 2 – Despesa previdenciária em relação à despesa primária (2019 a 2026)



Fonte: Adaptado de Tafner e Nery¹⁴⁰

Ou seja: com base em tal projeção, os demais gastos como o pagamento de salários de servidores públicos federais, saúde, assistência social, educação, saneamento, investimentos (construção de estradas, escolas, portos, aeroportos, pesquisas etc.), entre outros, seriam, em 2026, comprimidos a aproximadamente metade do espaço que ocupavam em 2018.

¹³⁸ Ibidem, p. 14.

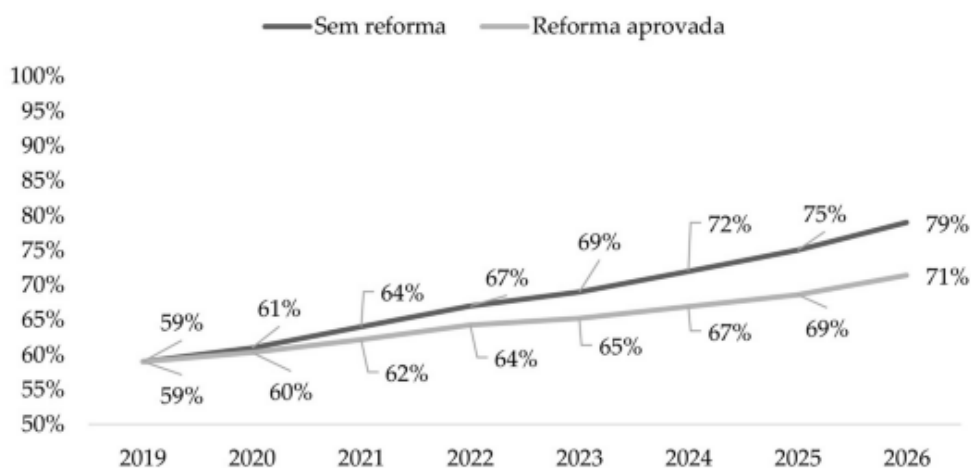
¹³⁹ Ibidem, p. 14.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 14.

Tafner e Nery ressaltam que os valores alocados à pensão por morte já são maiores que os valores alocados à saúde¹⁴¹. Em 2017, o gasto anual com aposentadorias e pensões dos filiados ao RPPS/Federal correspondeu a cerca de 80 (oitenta) vezes o orçamento da União com saneamento básico¹⁴².

Já se levando em consideração a reforma previdenciária implementada por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019¹⁴³, Nery resalta que “há uma inegável suavização da trajetória em relação ao cenário sem reforma, mas o crescimento da despesa ainda é muito significativo”¹⁴⁴, conforme se pode aferir por meio da análise do gráfico 3.

Gráfico 3 – Despesa previdenciária em relação à despesa primária – Dois cenários (2019 a 2026)



Fonte: Nery¹⁴⁵

Com o intuito de corroborar tal entendimento, se faz mister pontuar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2020¹⁴⁶ projetava os seguintes resultados previdenciários de carência: R\$ 237,85 bilhões (2020); R\$ 255,57 bilhões (2021); e R\$ 280,34 bilhões (2022).

¹⁴¹ Ibidem, p. 4.

¹⁴² Ibidem, p. 171.

¹⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

¹⁴⁴ NERY, Pedro Fernando. A meia reforma da previdência de 2019. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 142.

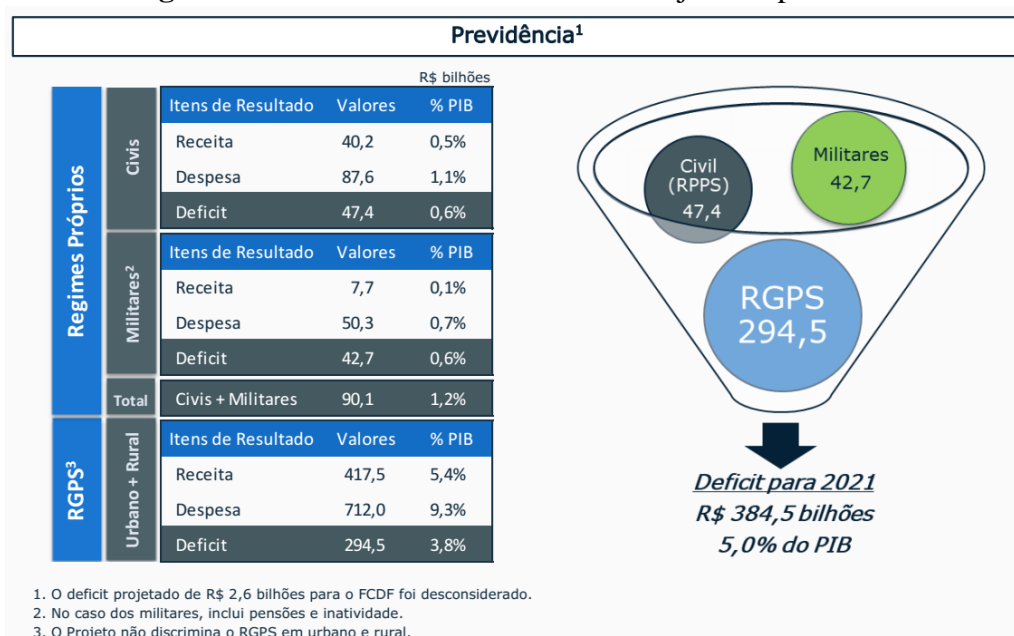
¹⁴⁵ Ibidem, p. 142.

¹⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

Avançando ainda mais no tocante à presente temática verificamos, por meio da análise do Projeto de Lei Orçamentária da União para 2021 (PLOA 2021)¹⁴⁷, enviado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2020, que o orçamento federal está cada vez mais engessado e comprometido. Do total de gastos previstos, 93,7% se destinam a despesas obrigatórias, o que nos demonstra uma trajetória que nos levará, em poucos anos, a um comprometimento integral do orçamento público federal com tais despesas (exemplo: previdência, salários do funcionalismo público etc.). A folha de pagamento dos servidores públicos federais, por exemplo, está cada vez maior: saltou de R\$ 44,8 bilhões em 2008, para R\$ 109,8 bilhões em 2019 (aumento de 145% em 12 anos). Isso significa menos hospitais, menos escolas, menos estradas, menos habitações populares, menos investimentos e menos recursos para manter a prestação de serviços básicos, principalmente na área social.

A figura 1 apresenta os déficits previdenciários projetados para o ano de 2021, constantes do PLOA 2021¹⁴⁸, atinentes ao RGPS, ao RPPS/Federal e ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas.

Figura 1 – Resultados Previdenciários Projetados para 2021



¹⁴⁷ BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2020 (PLOA 2021)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/ploa-2021>. Acesso em: 13 fev. 2021.

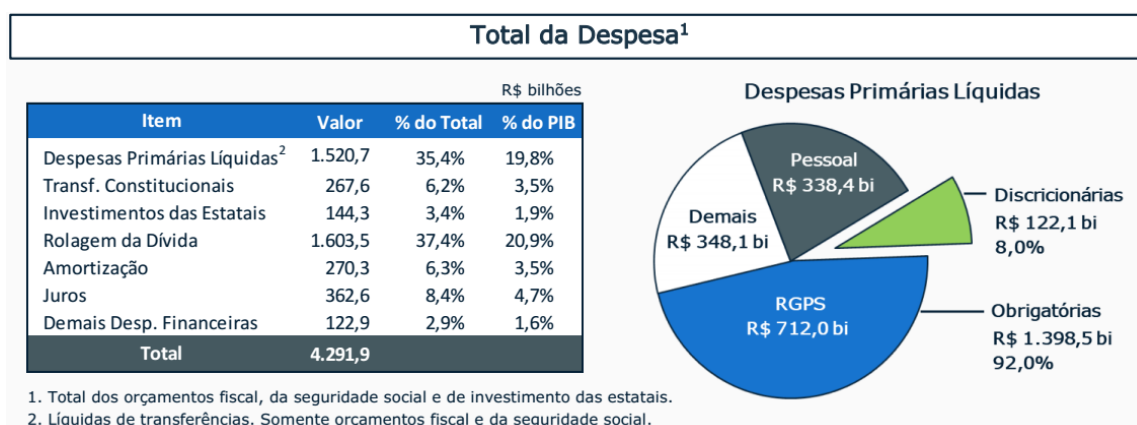
¹⁴⁸ Ibidem.

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (2020)¹⁴⁹

Por oportuno, ressaltamos que, dados os impactos da pandemia mundial, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, a tendência é de insuficiência de recursos em maiores montantes, o que agravará ainda mais o quadro previdenciário negativo.

E, uma vez que os gastos previdenciários integram o Orçamento Público, importante também destacar que, com o envelhecimento da população, aliado à diminuição da taxa de natalidade, estão a consumir cada vez mais recursos do orçamento, reduzindo sua disponibilidade para outras áreas e políticas públicas como se pode depreender da análise da figura 3, em relação às despesas primárias líquidas, prevista no PLOA 2021.

Figura 2 – PLOA 2021/Total das Despesas Primárias Líquidas



Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (2020)¹⁵⁰

De acordo do Tafner e Ney, o deficit atuarial, que corresponde à diferença entre despesas e receitas no futuro, para o ano de 2060 será da ordem de R\$ 8 trilhões no RGPS e de R\$ 1,5 trilhão no RPPS/União¹⁵¹.

Esse cenário desolador acaba por pressionar ainda mais a carga tributária e a dívida pública, em verdadeira espiral de endividamento constante. Todo isso num contexto em que

¹⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Raio X Orçamento 2021 PLOA**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento-2021-ploa>. Acesso em: 13 fev. 2021.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. Op. cit., p. 6.

negligenciamos, especialmente, as despesas voltadas aos mais jovens, como educação e saneamento básico, por exemplo. Conforme ensina Harada, a finalidade da obtenção de recursos financeiros permite que o estado realize o bem comum¹⁵². O déficit atuarial vai impedir a realização desse bem comum, pois prejudica a possibilidade de investimento e melhorias sociais.

Importante ainda destacar o ponto de vista daqueles que encampam a ideia de que o déficit previdenciário deveria ser coberto com os recursos da Seguridade Social. A prosperar tal intento, estaríamos a retirar recursos da Saúde e da Assistência Social (ex: benefício de prestação continuada, seguro-desemprego, abono salarial etc.) e transferi-los à Previdência, o que se nos afigura totalmente desarrazoado.

Dessa forma, comprovada, de forma inequívoca, a existência de exiguidade previdenciária, avançamos em direção à análise do Resultado da Seguridade Social. Assentamos que o quadro deficitário atual é ainda mais agravado pela necessidade incontestada de realização de gastos voltados ao combate à Covid-19, doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que, infelizmente, não encontrou recursos disponíveis na Seguridade Social eis que, há anos, também apresenta recorrentes saldos negativos. A tabela 6 apresenta a apuração do Resultado da Seguridade Social (R\$ bilhões) até dezembro de 2020, comparando-se com o mesmo período desde 2012.

¹⁵² HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 2. *E-book*.

Tabela 6 – Cálculo do Resultado da Seguridade Social (R\$ Bilhões)

Receitas da Seguridade Social	EXERCÍCIO									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
RGPS	276,59	307,58	337,55	351,68	360,38	379,25	395,20	415,17	406,11	
RPPS - Civil	22,98	24,58	26,94	29,50	30,70	33,78	33,68	33,46	39,99	
Pensões Militares	2,00	2,17	2,34	2,65	2,93	3,34	2,36	2,69	6,65	
Demais (COFINS, CSLL e Outros)	223,34	252,23	256,14	262,18	241,29	258,83	281,86	298,77	366,99	
Total das Receitas	524,91	586,56	622,97	646,00	635,29	675,21	713,09	750,10	819,74	
Despesas da Seguridade Social										
Despesas do RGPS	318,83	358,58	402,09	440,08	510,09	561,39	589,51	628,47	669,71	
Saúde	80,07	83,05	91,90	100,05	106,24	114,70	116,82	122,27	161,54	
Assistência Social	56,63	64,65	70,43	73,23	79,75	84,71	88,67	95,96	423,57	
RPPS - Civis (inclusive FCDF)	59,22	64,48	64,38	69,51	73,78	82,45	84,92	91,59	94,52	
Seguro Desemprego	27,61	31,87	35,90	38,05	37,77	38,01	36,29	37,39	40,08	
Demais Despesas	22,92	26,96	28,28	30,37	31,81	36,65	38,77	38,25	39,23	
Pensionistas Militares	23,32	24,95	31,85	35,16	17,34	19,16	21,41	22,91	23,44	
Abono Salarial	12,34	14,66	15,88	10,13	17,93	16,23	17,34	17,52	19,26	
Total das Despesas	600,95	669,21	740,70	796,58	874,70	953,30	993,74	1.054,36	1.471,34	
Resultado										
Resultado da Seguridade Social	-76,04	-82,64	-117,73	-150,58	-239,41	-278,09	-280,64	-304,27	-651,59	
Receitas Desvinculadas (DRU)	54,81	60,13	59,88	60,62	91,96	100,37	109,65	92,35	0,20	
Resultado com Receitas Desvinculadas	-21,23	-22,51	-57,85	-89,96	-147,45	-177,72	-170,99	-211,91	-651,39	

Fonte: RREO em Foco/Secretaria do Tesouro Nacional (2019)¹⁵³

No campo “Resultado da Seguridade Social” temos o cálculo já se levando em conta o valor retirado por meio das Desvinculações das Receitas da União – DRU; em “Resultado com Receitas Desvinculadas o cálculo é feito sem a desvinculação (por isso o valor extraído pela DRU é adicionado, como crédito ao primeiro, para se chegar ao novo resultado). Assim, da análise dos dados e valores constantes na referida tabela, fica claro que a própria Seguridade Social também apresenta resultado negativo, entendimento esse perfilhado pelo Tribunal de Contas da União, quer levemos em consideração ou não as desvinculações efetivadas com base na DRU, senão vejamos¹⁵⁴:

A partir dos dados levantados pelo Tribunal, verificou-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, ou seja, a sua necessidade de financiamento.

Assim, apenas em três exercícios (2007, 2008 e 2011), a DRU superou o valor da necessidade de financiamento do Orçamento da Seguridade Social. Em todos os demais anos, ainda que não houvesse a DRU, aportes adicionais do Tesouro continuariam sendo necessários.

[...]

Por fim, atualmente a necessidade de financiamento da seguridade é superior ao valor desvinculado pela DRU, ou seja, mesmo que não houvesse a DRU não

¹⁵³ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **REEO em Foco**: União. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-uniao/2020/7>. Acesso em: 15 fev. 2021.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Previdência social no Brasil**: situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/00/83/5E/E0A1F6107AD96FE6F18818A8/Previdencia_social_Brasil_situacao_financeira_estrutura_gestao_regimes_federais.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021. p. 19.

haveria recursos disponíveis no orçamento da seguridade capazes de equilibrar o déficit financeiro da previdência.

Portanto, igualmente não prospera o raciocínio otimista e irreal, de que haveria recursos arrecadados disponíveis, vinculados à Seguridade Social, que pudessem ser destinados à cobertura das deficiências previdenciárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados trazidos à baila, podemos inferir que o futuro próximo nos anuncia um colapso do atual modelo previdenciário que está a comprometer a própria sustentabilidade orçamentária-fiscal. É, portanto, nesse contexto de recorrentes e astronômicos déficits previdenciários, conjugados com a atual realidade demográfica brasileira (aumento da expectativa de vida e queda da taxa de natalidade), que justificamos a importância de tal pesquisa, a fim de lançar luz sobre tema tão importante para a nação, buscando aprimorar o debate, dissipar sofismas, combater os argumentos sem dados, combater a contabilidade criativa e teses distorcidas, lastreadas em figuras de retórica.

Uma vez que a própria Seguridade Social apresenta saldo que atesta o desprovimento de recursos, contabilizando-se ou não a DRU, vimos não ser possível alocar seus recursos para cobrir a deficiência previdenciária e, tampouco prospera o sofisma de que a DRU existiria com a finalidade de financiar a dívida pública pois vem servindo, fundamentalmente, para custear o gasto com previdência no setor público federal.

Dados os recorrentes déficits primários, desde 2014, o que ocorre é diametralmente o oposto: a União se endivida (rolagem de títulos da dívida pública e operações de crédito) para financiar despesas primárias, comprometendo o equilíbrio fiscal.

Portanto, por tudo o que foi exposto, restou claro que:

- o impacto da Desvinculação das Receitas da União no Resultado Previdenciário é nulo, uma vez o cálculo deste último se dá por meio da confrontação das contribuições previdenciárias arrecadadas (patronal e empregado) com as despesas relacionadas a benefícios previdenciários e, porque, a Constituição veda, expressamente, a desvinculação das contribuições previdenciárias de que trata o art. 195, I, *a*, e II (art. 167, XI);

- o impacto da DRU ocorre no cálculo do Resultado da Seguridade Social mas, mesmo sem a utilização de tal mecanismo (DRU), ficou demonstrado que o déficit neste último resultado, à semelhança do que ocorre com o resultado previdenciário, também existe e é astronômico, o que obriga o Tesouro Nacional a continuar a fazer aportes de recursos para cobrir o déficit da Seguridade Social; e

- uma vez que a União apresenta recorrentes déficits primários desde 2014, igualmente não há que se falar em utilização de recursos desvinculados por meio da DRU para o pagamento da dívida pública federal, eis que os valores arrecadados com receitas primárias (tributos, concessões etc) não são suficientes para pagar as despesas primárias (custeio da máquina pública, salários, aposentadorias, pensões, obras etc.), forçando a União a continuar em verdadeira espiral de endividamento (refinanciamento da dívida pública federal, operações de crédito etc.).

Igualmente, restou cristalino que os números dos déficits são eloquentes e, portanto, não adianta permanecermos como negacionistas, utilizando-nos de eufemismos linguísticos (cobertura de insuficiência financeira, necessidade de financiamento, resultado negativo etc.) para tentar suavizar ou mesmo negar a gravidade da situação.

A realidade é que os crescentes saldos negativos previdenciários comprimem, cada vez mais, as fatias de recursos destinadas a outras áreas, promovendo uma verdadeira canibalização do gasto social, afetando assim os equilíbrios orçamentário e fiscal e, por conseguinte, também em se tratando de finanças públicas, os equilíbrios intertemporal e intergeracional.

Mesmo antes da pandemia que ora nos assola, já nos era inconteste que o cobertor orçamentário é curto e que, há muito, já passou da hora de priorizarmos o gasto social e combatermos privilégios, não permitindo a perpetração de ameaças aos objetivos da Constituição, notadamente os de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades.

Pelas razões e fatos aludidos no presente artigo, forçoso é concluir que a simples positivação de direitos é insuficiente para garanti-los e, portanto, dadas as fortes restrições orçamentárias, é importantíssimo que o país reveja seu ‘contrato social’ para, por conseguinte, cortar privilégios e priorizar os gastos sociais, especialmente aqueles destinados ao amparo à massa de desvalidos, que se tornou visível com a pandemia que ora assola o país e o mundo,

bem como garantir, às gerações futuras, a exequibilidade do direito às suas aposentadorias e pensões, bem como proteger as políticas públicas voltadas aos mais pobres. Para tanto, é necessário um sistema previdenciário saudável do ponto de vista fiscal, atuarialmente sólido e, principalmente, mais justo, uma vez que o atual modelo está a comprometer o equilíbrio orçamentário-fiscal e a sustentabilidade do próprio modelo previdenciário, conforme demonstram os resultados previdenciários (RGPS, RPPS e SPSMFA) e as projeções atuariais constantes dos relatórios resumidos da execução orçamentária, notadamente o de 2020 (projeções de déficits previdenciários atuariais para 2022 e 2060).

Por óbvio que a solução não é simples, pois envolve a redução de desigualdades entre os sistemas previdenciários, a equalização de regras, entre outras coisas, a fim de garantir a saúde atuarial e fiscal do sistema. Para implementar as mudanças necessárias, dados os interesses de diversos grupos, sindicatos e corporativismos, talvez precisemos lançar mão do *véu de ignorância* proposto do John Rawls, em sua célebre obra *Uma Teoria da Justiça*¹⁵⁵. Tudo isso, num cenário em que as transições demográfica e tecnológica (automação e outras formas de trabalho possibilitadas pela inovação tecnológica, sem recolhimento de contribuições sociais nos mesmos moldes do RGPS e do RPPS) se nos afiguram desfavoráveis no tocante ao financiamento dos sistemas previdenciários.

Assim, dadas a urgência e a importância do tema, esperamos que o país abandone de vez os modelos de sistemas previdenciários imprevidentes. Caso contrário, talvez tenhamos de escutar de nossos filhos, num futuro bem próximo, duas indagações desconcertantes que constam do documentário *uma verdade inconveniente*, de autoria do ex-vice-presidente americano Al Gore: “Mas onde é que vocês estavam que não viram o que estava acontecendo? O que estavam esperando para acordar?”¹⁵⁶.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁵⁵ RAWLS, John. Op. cit.

¹⁵⁶ GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. Op. cit., p. 25.

Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.9, n.9, jul./dez., 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Raio X Orçamento 2021 PLOA**. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento-2021-ploa>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Senado Federal. Núcleo de Pesquisas e Estudos do Senado. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?** 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: 20 jan. 2021.

_____. **Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/16880compilada.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

_____. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios resumidos de execução orçamentária**. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2020/12>. Acesso em: 25 jan. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2020** (RREO 2020 – Anexo 10, LRF, art. 53, § 1º, inciso II).

Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123. Acesso em: 5 fev. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **REEO em Foco: União**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-uniao/2020/7>. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2020 (PLOA 2021)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/ploa-2021>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Previdência social no Brasil: situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/00/83/5E/E0A1F6107AD96FE6F18818A8/Previdencia_social_Brasil_situacao_financeira_estrutura_gestao_regimes_federais.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

FEIJÓ, Paulo Henrique. **Os tipos de equilíbrio em finanças públicas: orçamentário x fiscal**. Grupo Gestão Pública. Disponível em <https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/os-tipos-de-equilibrio-em-financas-publicas-orcamentario-fiscal.html>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Avila. **Entendendo resultados fiscais: teoria e prática de resultados primário e nominal**. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O orçamento público e suas emergências programadas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

FRANCO, António Luciano de Sousa. **Manual de finanças públicas e direito financeiro**. V. 1. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1974.

GIAMBIAGI, Fabio; ZEIDAN, Rodrigo. **Apelo à razão: a reconciliação com a lógica econômica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

MORAIS, Michel Martins de. **Reforma da Previdência: o RPPS da União à luz da EC nº 103/19**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2020. *E-book*.

NERY, Pedro Fernando. A meia reforma da previdência de 2019. *In*: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

NERY, Pedro Fernando; TENOURY, Gabriel Nemer. Reencontro marcado: um balanço da reforma de previdenciária do governo Bolsonaro. *In*: FONTES, Adriana *et al*; GIAMBIAGI, Fabio (Organizador). **O futuro do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 29-40.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **C102: normas mínimas da seguridade social**. Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra - 1952), entrou em vigor no plano internacional em 27.4.55 Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/normas/WCMS_235192/lang--pt/index.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução de: *A Theory of Justice*.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.