



Raquel Alves: A “nova” DRU e o pacto federativo

15/09/2016

A Desvinculação de Receitas da União (DRU), assim como a CPMF, foi um instrumento criado pelo governo federal para ser provisório, mas que, ao longo dos anos, foi sendo prorrogado por sucessivas emendas constitucionais, sob a justificativa de propiciar ao Executivo Federal maleabilidade e governabilidade. É que a desvinculação de parte das receitas arrecadadas pela União conferiria uma maior flexibilidade no desempenho da atividade financeira daquele ente, desobrigando o gestor financeiro de utilizar parte das receitas arrecadadas em sua finalidade original.

Como bem destacou Fernando Facury Scaff, em [coluna](#) acerca do tema na Revista Eletrônica **Consultor Jurídico**, de 14 de julho de 2015, “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”.

Contudo, a DRU não foi criada de maneira inovadora, tendo se inspirado, na verdade, ainda no governo Itamar Franco, no Fundo Social de Emergência (FSE), instituído pela Emenda Constitucional de Revisão 01/94, em março de 1994, transformando-se, posteriormente, agora já no governo Fernando Henrique Cardoso, no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) — Emenda Constitucional 10, de 4 de março, de 1996. Os recursos originalmente seriam aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social, nos termos do artigo 71 do ADCT[1].

Essa foi a primeira aparição do mecanismo de desvinculação que, após diversas modificações legislativas, inclusive com mudanças de nomenclatura — como é o caso do FEF —, atingiu o formato atual a partir da Emenda Constitucional 27, de 21 de março de 2000. Esse sistema desvinculava vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, com previsão para vigorar apenas entre 2000 e 2003, nos termos do que dizia o *caput* do artigo 76 do ADCT[2]. Não obstante, foi prorrogado por sucessivas emendas até o fim de sua vigência em 31 de dezembro de 2015.

De acordo com a sua última configuração, dada pela Emenda Constitucional 68, 21 dezembro de 2011, promulgada durante o governo Dilma, a DRU desvinculava de órgão, fundo ou despesa, 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais, e incluía também as contribuições de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que viessem a ser criados até a data da sua vigência, 31 de dezembro de 2015. Ou seja, na prática, seria possível dizer que apenas 80% da arrecadação com contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico era efetivamente empregada em suas finalidades, porque 20% era utilizado em outras áreas, mediante determinação expressa da Constituição.

A fim de “ressucitar” esse mecanismo de desvinculação de receitas, antes mesmo do fim de sua vigência, tramitavam no Congresso Nacional algumas propostas de emenda à Constituição que visavam alterar do *caput* do artigo 76 do ADCT, propiciando a continuidade da DRU. Uma das propostas previa a redução gradativa do percentual desvinculado até a completa extinção do mecanismo, em 2019 (PEC 4/15); enquanto outra previa o aumento do percentual de desvinculação para 30% e a inclusão das taxas dentro dessa sistemática em vez dos impostos, bem como das participações no resultado da exploração de recursos hídricos e minerais, com vigência até o ano de 2023 (PEC 87/15). Uma terceira (PEC 112/2015), proposta pelo senador Benito Gama, trazia basicamente as mesmas inovações pretendidas pela PEC 87/2015, embora mantivesse a proposta de desvinculação no patamar de 20% e a prorrogação da vigência da DRU somente até 31 de dezembro de 2016.

Dessas propostas teve prosseguimento apenas a PEC 4/2015, tendo as demais sido arquivadas na Câmara, em junho deste ano, ocasião em que o Plenário da Casa aprovou um substitutivo à emenda, elevando para 30% o percentual de desvinculação, mas mantendo o prazo de vigência até 2019, e a inclusão das taxas na desvinculação em vez dos impostos, como era na sistemática anterior. Acrescentava ainda os artigos 76-A e 76-B ao ADCT, que criavam um mecanismo de desvinculação de receitas dos estados e municípios, a exemplo da DRU.

No Senado, a então renomeada PEC 31/2016, foi aprovada por votação em dois turnos, nos termos da redação final aprovada pela Câmara, adicionando, porém, a extensão do mecanismo até 31 de dezembro de 2023. Como consequência, na última sexta-feira (9/9), foi publicada no *Diário Oficial da União* a Emenda Constitucional 93, de 2016, que alterou o ADCT para prorrogar a DRU e estabelecer a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que foi aprovado pelo na votação do Senado.

Destaque-se que, desde o surgimento da DRU, tal como tida atualmente, a doutrina questiona a constitucionalidade das emendas que previam a possibilidade de desvinculação de parte do produto da arrecadação das contribuições. Grande parte das discussões a respeito está centrada na incompatibilidade do mecanismo de desvinculação com os direitos e garantias individuais previstos como cláusulas pétreas na Constituição.

Contudo, a desvinculação do produto da arrecadação das contribuições não representa uma ofensa apenas aos direitos e garantias individuais, como também ao princípio federativo, igualmente imutável, nos termos do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição. Como bem sintetizou Luís Cesar Souza de Queiroz[3]:

[...] durante 16 dos 21 anos que tem a Constituição de 1988, prevalece algum tipo de sistema que dispõe sobre a desvinculação de receitas da União, inclusive as provenientes de contribuições especiais. O que nasceu como uma exceção, revelou-se regra.

Essa anormalidade jurídico-política, que atinge o regime das contribuições especiais, não tem sido ignorada pela doutrina.

Parcela representativa da doutrina nacional defende a tese de que essas Emendas Constitucionais veiculam normas inconstitucionais. Há quem argumente que a desvinculação dos recursos das contribuições especiais afronta a Constituição, à medida

que prejudica o atendimento dos direitos fundamentais de 2ª e 3ª gerações, ou que desrespeita os direitos e garantias individuais dos contribuintes ou que restaria afetado o princípio federativo. Neste caso, preconiza-se que a desvinculação transformaria as contribuições especiais em impostos disfarçados, com relação aos quais os demais entes não participam do produto da respectiva arrecadação. Desse modo, a União, ao criar ou aumentar as ‘contribuições especiais desvinculadas’, não precisa repartir com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios o respectivo produto da arrecadação, diversamente do que ocorreria se tivesse majorado os impostos referentes a sua competência ordinária (art. 153 c/c arts. 157 e 158 da Constituição) ou se tivesse instituído os denominados impostos residuais (artigo 154, I, c/c artigo 157, II, da Constituição).

É cediço que a destinação, aliada à referibilidade de grupo, são elementos essenciais a qualquer espécie de contribuição, de modo que a ausência de um deles, ou de ambos, conduz à desconstrução da identidade constitucional dessa espécie tributária. Nesse sentido, desde a promulgação da Constituição de 1988, a União tem instituído novas contribuições e majorado as já existentes, sem, contudo, respeitar o seu perfil jurídico, fazendo uso dessa espécie tributária única e exclusivamente em função da sua não submissão à sistemática de repartição de receitas.

Essa política arrecadatória do governo federal tem contribuído não apenas para a completa descaracterização das contribuições como espécies tributárias autônomas, como também para o esvaziamento da autonomia dos estados e municípios, que, à míngua de recursos suficientes para o desempenho normal de suas atividades, acabam se sujeitando à política ditada pelo governo central.

Ocorre que, à medida que a União aumenta a sua arrecadação por meio de contribuições, em detrimento dos impostos federais, ela cria um problema orçamentário, porque toda a arrecadação advinda dessas espécies já está comprometida com as finalidades constitucionais para as quais elas foram criadas, não havendo margem de manobra para o administrador flexibilizar o emprego dessas receitas. Dessa forma, com o tempo, o orçamento federal vai ficando “engessado”, de modo que a maior parte das receitas geradas já está vinculada a gastos sociais e econômicos específicos. Com isso, pouco sobra para a composição do chamado superávit primário, que irá amortizar os juros da dívida pública e, conseqüentemente, mostrar aos credores internos e externos a solvência do país.

A solução para isso está justamente no mecanismo de desvinculação de parte das receitas da União, dentre as quais estão as contribuições — e agora também as taxas. Como destaca Marciano Seabra de Godoi[4], apenas o aumento drástico das contribuições não foi suficiente para atingir os desígnios da política fiscal engendrada pela equipe econômica ao longo da década de 1990. A administração de uma dívida pública que aumentava ano a ano requeria de fato uma arrecadação maior, o que efetivamente foi conseguido por meio das contribuições.

Entretanto, a ligação direta entre o aumento das contribuições e a expansão do superávit primário restava obstada pela vinculação da arrecadação das contribuições. Ou seja, a própria natureza jurídica da exação inviabilizava os planos do governo federal. Assim, para contornar esse problema, os formuladores da política fiscal lançaram mão de uma medida

legislativa e de uma medida administrativa: a primeira foi a prorrogação de sucessivas emendas constitucionais modificando o perfil jurídico de parte das contribuições instituídas, para permitir a livre utilização de sua arrecadação; e a segunda é representada pela prática do contingenciamento das rubricas orçamentárias das contribuições, de modo que grande parte é arrecadada, mas permanece no caixa único do governo federal por anos a fio, contribuindo para o sucesso do superávit primário.

É dessa forma que o que era para ser um recurso provisório se tornou um mecanismo permanente. Frise-se ainda que, não satisfeito com o grau de desvinculação orçamentária que vem sendo obtido[5], o Executivo Federal propôs o aumento do percentual de desvinculação e a expansão do mecanismo para atingir também as taxas, prorrogando por mais oito anos a DRU, o que acabou sendo aprovado pelo Congresso, entrando em vigor no dia 9 de setembro, com efeitos retroativos a janeiro deste ano.

Acontece que a solução para o “engessamento” orçamentário da União é bem simples: basta que ela faça uso adequado dos impostos de sua competência, cuja arrecadação, por natureza, não pode estar vinculada a nenhuma despesa específica. Porém, o governo federal, tendo à sua disposição um mecanismo que lhe permite desvincular parte da arrecadação de suas receitas exclusivas, obviamente prefere incrementar seu orçamento via contribuições e posteriormente lançar mão desse instrumento, a repartir parte do montante arrecadado com estados e municípios.

A questão se torna ainda mais grave, diante do atual contexto federativo de recentralização de receitas por parte da União, aliada à diminuição gradativa da arrecadação dos principais impostos federais, mediante a concessão de isenções[6]. Nesse cenário, o mecanismo de desvinculação de receitas aparece como um “golpe de misericórdia” no pacto federativo, contribuindo para que o governo federal se valha cada vez mais de tributos não partilháveis, cuja receita será posteriormente desvinculada, ao invés de prestigiar a instituição de impostos de sua competência.

[1] “Art. 71. É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/97 e 01/07/97 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social.” (Redação dada pela Emenda Constitucional 17, de 1997)

[2] “Art. 76. 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.” (Redação dada pela EC 27, de 2000)

[3] QUEIROZ, Luís Cesar Souza de. *Crítério finalístico e o controle de constitucionalidade das*



contribuições. VI Congresso Nacional de Estudos Tributários. São Paulo: Noeses, 2009. p. 660-661.

[4] GODOI, Marciano Seabra de. *Contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico: a paulatina desconstrução de sua identidade constitucional*. Revista de Direito Tributário da APET, n.º 15, São Paulo: 2007, p.81-100.

[5] Acerca da estimativa dos valores desvinculados com a nova Emenda, vide Parecer 706, de 2016, de relatoria do senador José Maranhão e informações complementares. Segundo o relator, o Demonstrativo da DRU, constante da Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2016, contém a informação de que a desvinculação das contribuições sociais seria de R\$ 110,9 bilhões, a das contribuições de intervenção no domínio econômico seria de R\$ 4,6 bilhões e a das taxas seria de R\$ 2,2 bilhões. No total, a desvinculação atingiria R\$ 117,7 bilhões no exercício financeiro de 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=197549&tp=1>

[6] Nesse sentido, inclui-se o estímulo à demanda interna por meio da concessão de incentivos fiscais, operada pelo governo federal, sobretudo, a partir do final de 2008, em que ocorreram isenções de IPI incidente sobre eletrodomésticos da linha branca, bens de capital e automóveis, como política de incentivo ao consumo, a fim de estimular a produção industrial. O mesmo ocorreu com o IR pago pelas pessoas físicas, objeto de desonerações a partir do mesmo período, a fim de aumentar de forma indireta o poder de consumo das famílias. Para melhor conhecimento dos impactos dessa política, ver: INESC. *Renúncias tributárias — os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil*. Estudo disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/renuncias-tributarias-os-impactos-no-financiamento-das-politicas-sociais-no-brasil/view>

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-set-15/raquel-alves-dru-pacto-federativo/>