

30 anos do Plano Real: entre DRU e sistema de metas de inflação

O Plano Real completa 30 anos em 2024. Institucionalmente, sua origem coincide com a edição da Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994.

Spacca



Élide Graziane Pinto
procuradora do Ministério
Público de Contas de SP

A MP nº 542/1994 foi reeditada e alterada diversas vezes até ser formalmente convertida na Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que “*dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do Real e os critérios para conversão das obrigações para o Real, e dá outras providências*”.

Entre os diversos instrumentos normativos que lhe subsidiaram a consecução ao longo dessas três décadas, destacam-se os institutos da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o Sistema de Metas de Inflação (SMI).

A desvinculação de receitas foi estabelecida e redesenhada sucessivas vezes nos artigos 71, 72, 76, 76-A e 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) ao longo dos seus 30 anos de vigência. O Sistema de Metas de Inflação, por seu turno, foi fixado pelo Decreto 3.088, de 21 de junho de 1999, onde persiste há 25 anos de forma relativamente estável, sem maiores alterações.

Originalmente, a desvinculação de receitas foi concebida como Fundo Social de Emergência (FSE), com posteriores redesignações para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e desvinculação de receitas da União, a qual foi estendida ulteriormente aos estados e aos municípios, donde a tríplice DRU, DRE e DRM.

O FSE foi instituído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994, para vigor até 1995, “*com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica*”. Supostamente os recursos parcialmente desvinculados seriam “*aplicados no custeio das atividades 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*”

O decurso do tempo comprovou que a alegada finalidade de desvincular parcela significativa das receitas destinadas à seguridade social supostamente para custear as ações de saúde, previdência e assistência social era falaciosa. A bem da verdade, a razão estrutural dos instrumentos de desvinculação FSE/FEF/DRU era mitigar a relação de instrumentalidade entre as contribuições sociais e o Orçamento da Seguridade Social previsto nos artigos 165, §5º, III, 195, §2º, 198, §1º e 204, todos da Constituição de 1988.

Desde sua instituição até os presentes dias, foram 12 Emendas Constitucionais, que cuidaram direta ou indiretamente da desvinculação de receitas, prevendo-a, redesignando-a, ampliando-a e, sobretudo, prorrogando-a no ADCT. A tabela abaixo contempla os respectivos dados basilares:

Vigência estimada no ADCT	Desvinculação de receitas (FSE, FEF, DRU, DRE e DRM) 1994 a 2032
Instituição FSE	Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994 (regime de desvinculação inicialmente concebido para os anos de 1994 e 1995)
1ª Alteração FEF	Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996 (alteração dos arts. 71 e 72 do ADCT para, entre outros fins, ampliar a vigência da desvinculação até 30/6/1997; bem como, na forma do § 2º do art. 71 do ADCT, o FSE passou a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal a partir do início do exercício financeiro de 1996)
2ª Alteração FEF	Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997 (alteração dos arts. 71 e 72 do ADCT para, entre outros fins, ampliar a vigência da desvinculação até 31/12/1999)
3ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000 (inclusão do art. 76 no ADCT, onde se origina, de fato, a DRU, com vigência até 2003)
4ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 (alteração do art. 76 do ADCT, para prorrogar a desvinculação até 2007)

5ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007 (alteração do art. 76 do ADCT, para prorrogar a desvinculação até 2011)
6ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (inserção do §3º no art. 76 do ADCT, para excluir a incidência da DRU sobre o piso federal em manutenção e desenvolvimento do ensino)
7ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011 (alteração do art. 76 do ADCT, para prorrogar a desvinculação até 2015)
8ª Alteração DRU, DRE e DRM	Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (alteração do art. 76 do ADCT, para prorrogar a desvinculação até 2023, com inclusão também dos arts. 76-A e 76-B no ADCT, para instituir a desvinculação de receitas dos Estados e dos municípios)
9ª Alteração DRU, DRE e DRM	Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (inclusão de §4º no art. 76 do ADCT, para excluir da DRU as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social)
10ª Alteração DRU	Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (alteração do art. 76 do ADCT, para prorrogar a DRU até 2024)
11ª Alteração DRE e DRM	Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (alteração dos arts. 76-A e 76-B do ADCT, para prorrogar a DRE e a DRM até 2032)

Fonte: Elaboração própria a partir da Constituição de 1988.

Como se não bastassem tantas alterações, começa a ser aventada a 13ª emenda constitucional sobre a desvinculação de receitas, vez que o governo federal tem buscado alternativas de ajuste fiscal que mitiguem a necessidade de uma revisão imediata da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável, alcunhado vulgarmente de “Novo Arcabouço Fiscal”) já em 2025.

A pauta que começa a ser [ventilada na imprensa](#) seria não só a de prorrogar a DRU para além de 31/12/2024, como também de estender seus efeitos sobre a sistemática dos pisos em saúde e educação. Tal proposta de ampliar o escopo da DRU para mitigar o alcance do dever federal de gasto máximo em saúde e educação trata-se de um inconstitucional e incoerente retrocesso em

relação ao artigo 5º da Emenda 59/2009 e artigo 2º da Emenda 103/2019, que, respectivamente, acrescentaram ao artigo 76 do ADCT os §§3º e 4º, visando a excluir tais recursos vinculados da incidência daquele instituto.

Aliás, a redação atualmente vigente dos artigos 76, 76-A e 76-B contrariaria a inserção dos pisos em saúde e educação nas hipóteses de desvinculação de receitas da União, dos estados e dos municípios:

“Art. 76. São desvinculados de orçamento, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

[...]

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o [§ 5º do art. 212 da Constituição Federal](#).

[...]

§ 4º A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Art. 76-A. São desvinculados de orçamento, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acrósimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

[...]

Art. 76-B. São desvinculados de orçamento, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acrósimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

[...]”

Segundo Josué Roberto Afonso [\[1\]](#), “[...] vale criticar um pouco mais a ideia da desvinculação, que as autoridades federais enxergam como o caminho necessário para se racionalizar o gasto [público] e implantar políticas fiscais anticíclicas”, porque “[...] não há relação de causa e efeito – isto é, nem vincular, muito menos desvincular, por si só, asseguram boas ou más performances do gasto”. Embasam a afirmação em pauta as constatações feitas pelo citado autor (2004, p. 19-21) de que:

a) “num exemplo extremo, se as contribuições para a seguridade social fossem convertidas em impostos de livre aplicação, por si só, isso não significaria desobrigar a previdência social de pagar aposentadorias e pensões, nem mesmo aos que ainda trabalham, mas têm direitos adquiridos”; embora seja sempre “alegado que, sem tal processo [de desvinculação], seria impossível cumprir as metas fiscais, porém, as mais duras firmadas com o FMI, inclusive após a elevação da meta de superávit primário para patamar nunca observado na história recente, foram sucessiva e plenamente cumpridas”;

b) “após a implantação do caixa único do Tesouro Nacional, sempre há opção de simplesmente contingenciar as dotações orçamentárias e manter entesourado os recursos, como atalho mais curto para assegurar a geração do superávit”;

c) “no âmbito estadual e municipal, o atendimento das metas de superávit primário tem sido fruto justamente de uma vinculação: de proporção da receita corrente para pagamento mensal do serviço da dívida renegociada com o Tesouro Nacional”;

d) existe severa contradição no “discurso oficial recente de que a vinculação prejudica a eficiência e a eficácia da provisão de serviços sociais básicos, porque elas [as vinculações de receitas para a seguridade social e de percentual máximo de gastos para saúde e educação] foram aprovadas no Congresso justamente com o objetivo inverso”;

e) enquanto “o pretexto [da desvinculação] foi de assegurar a continuidade do financiamento e da despesa com benefícios e serviços sociais básicos, inclusive para permitir a pactuação de uma nova divisão de responsabilidades entre esferas de governo que promovesse a descentralização das ações e também para custear o aumento dos gastos correntes resultantes das novas e maiores inversões esperadas”,

efetivamente, “*É inegável que a política fiscal do governo federal foi e continuará sendo beneficiada pela desvinculação de 20% de sua receita tributária, sendo que o maior efeito prático desta medida era liberar contribuições da seguridade (Cofins, CSLL) para financiar os benefícios dos servidores [públicos] inativos*”, o que seria burla à diferenciação dos regimes geral e próprio de previdência social; e, enfim,

f) cumpre lembrar o relevante papel de poupança interna da “[...] vinculação que foi desenhada com um regime especial, visando gerar uma poupança pública no presente que financie o gasto futuro, ou mesmo procure evitá-lo caso particular da destinação constitucional da contribuição sobre receitas (do PIS/PASEP) para aplicação através do BNDES e para custeio do seguro-desemprego, no âmbito do Fundo de Amparo aos Trabalhadores (o FAT)”.

Em meio a tantas controvérsias e inconsistências, fato é que a desvinculação que fora criada para durar inicialmente dois anos já se prolonga por três décadas. O supostamente provisório se perenizou de forma errática em meio a 12 Emendas Constitucionais (ECR nº 1/1994, bem como ECs nºs 10/1996, 17/1997, 27/2000, 42/2003, 56/2007, 59/2009, 68/2011, 93/2016, 103/2019, 126/2022 e 132/2023).

Tamanho redesenho no arranjo constitucional da desvinculação de receitas (independentemente do nome que a veicule: FSE/FEF/DRU/DRE/DRM) contrasta com a manutenção praticamente inalterada do Decreto 3.088, de 1999, que fixou o Sistema de Metas de Inflação.

Passados 25 anos desde sua edição, não houve mudança significativa no Decreto 3.088, nem mesmo em função da edição da Lei Complementar 179, de 24 de fevereiro de 2021, que modificou profundamente o regime jurídico do Banco Central. A autoridade monetária passou a gozar de mandato fixo para seus dirigentes, para que pudesse não só perseguir as metas de inflação, mas também para que devesse institucionalmente “*zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego*”, na forma do parágrafo único do artigo 1º da LC 179/2021.

Muito embora a institucionalidade do Sistema de Metas de Inflação pareça mais estável, ela é, em essência, lacunosa. A forma como a política monetária tem sido conduzida no Brasil traz consigo severos impactos sociais, econômicos e fiscais, que mereceriam debate mais detido e aprimoramento intertemporal.

Diferentemente do que se sucede com a DRU, há uma interdição temática à reflexão sobre como aprimorar o devido processo da política monetária em que se dá o manejo da taxa básica de juros pelo Banco Central, visando a entregar a inflação dentro dos limites de oscilação da meta projetada pelo Conselho Monetário Nacional.

No [Texto para Discussão 2403, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada](#), LuÃs Carlos MagalhÃes e Carla Rodrigues Costa suscitam que as despesas financeiras decorrentes, majoritariamente, da atuaÃ§Ã£o finalÃstica do Banco Central seriam uma categoria ausente na tematizaÃ§Ã£o da agenda de ajuste fiscal do Brasil:

“a elevada despesa com serviÃ§os de juros da dÃvida pÃblica federal Ã© um fator importante que dificulta a obtenÃ§Ã£o do equilÃbrio fiscal, como tambÃ©m o crescimento econÃmico do paÃs. As evidÃncias apresentadas no trabalho sugerem que a obtenÃ§Ã£o de equilÃbrio fiscal sustentÃvel requer alteraÃ§Ã£o da atual institucionalidade da gestÃo da dÃvida pÃblica, herdada do perÃodo de alta inflaÃ§Ã£o. AlÃ©m disso, por diversas regras de funcionamento dos mercados primÃrios e secundÃrios da dÃvida pÃblica, discutidas no trabalho, este equilÃbrio impede que a despesa pÃblica com serviÃ§o de juros convirja para padrÃes internacionais. Ao custo fiscal do arranjo institucional da gestÃo da DÃvida PÃblica MobiliÃria Federal interna (DPMFi), somam-se os custos das complementaridades institucionais construÃdas nas Ãltimas dÃcadas com a polÃtica monetÃria e cambial. Essas complementaridades criam uma rede de arranjos institucionais com atributo de path dependence, o que dificulta sua alteraÃ§Ã£o de forma a reduzir esses custos fiscais.” (MagalhÃes; Costa, 2018, p. 7)

Larissa Dornelas e FÃbio Terra oferecem [diagnÃstico semelhante sobre o mercado da dÃvida pÃblica no Brasil](#), que congrega tanto a gestÃo de liquidez da polÃtica monetÃria, quanto o resultado da polÃtica fiscal no Ãmbito do Sistema Especial de LiquidaÃ§Ã£o e CustÃdia (Selic):

“[...] houve no Brasil uma fusÃo dos mercados monetÃrio e de dÃvida pÃblica com a criaÃ§Ã£o do Sistema Especial de LiquidaÃ§Ã£o e CustÃdia (SELIC), em 1979, de modo que se passou a ter no PaÃs um Ãnico e grande mercado de dÃvida pÃblica, chamado de mercado SELIC, no qual se marca a taxa bÃsica de juros no Brasil, a taxa Selic. Nele utilizam-se os mesmos tÃtulos pÃblicos, emitidos pelo Tesouro Nacional (TN), para a realizaÃ§Ã£o tanto da polÃtica monetÃria quanto para a gestÃo da dÃvida pÃblica. Dessa forma, no mercado SELIC instrumentalizam-se operaÃ§Ães de mercado aberto, alÃ©m de se transacionarem tÃtulos para fins fiscais, jÃ que todas as transaÃ§Ães que envolvem tÃtulos pÃblicos se dÃo em seu Ãmbito.

“[...] a estrutura do sistema financeiro nacional (SFN) convencionou-se e habitou-se com o perfil da circulaÃ§Ã£o de tÃtulos no tempo da zeragem automÃtica e da alta inflaÃ§Ã£o: a demanda por ativos financeiros centra-se em compor carteira com investimentos de curto prazo, com liquidez elevada, que gere rentabilidade com baixo risco.

“[...] por conta da pÃs-fixaÃ§Ã£o dos tÃtulos pÃblicos componentes da dÃvida mobiliÃria (inclusive nos usados nas operaÃ§Ães compromissadas), a taxa de juros bÃsica do BCB precisa permanecer em patamares elevados para ter eficÃcia no controle inflacionÃrio. PorÃ©m, como esta taxa Ã© a mÃnima que remunerarÃ outros ativos no PaÃs, inclusive do rendimento dos tÃtulos pÃblicos para fins fiscais, gera-se assim, uma contaminaÃ§Ã£o da polÃtica monetÃria na gestÃo da dÃvida pÃblica, cuja volatilidade da taxa Selic,



quando ocorre, impregna-se nos juros dos títulos da política fiscal e, dada a elevada taxa básica historicamente praticada, tem-se um alto custo para o financiamento do governo. Como se não bastasse o alto e volátil custo do financiamento da dívida pública, cria-se um ciclo vicioso: cobram-se altos prêmios pela falta de credibilidade de um governo que emite dívida de curto prazo e, com a continuidade desse perfil de dívida, o custo dela aumenta.”

As análises coincidem, mas sequer chegam a ser debatidas amplamente nas arenas públicas mais expressivas de reflexão sobre os rumos das contas públicas, a despeito de as despesas com juros alcançarem cerca de 8% do PIB ao ano. Nesse contexto, soa contraditória, quando não enviesada a preferência por pautar a desvinculação dos gastos sociais (pisos em saúde e educação, garantia de que os benefícios da previdência e da assistência social não sejam inferiores ao salário mínimo etc), antes de qualquer retomada séria desse ajuste ausente sobre as despesas financeiras.

Neste aniversário de 30 anos do Plano Real, desvendar tamanho impasse é ponto de partida e dever de equidade, para que seja possível tanto lhe corrigir os rumos, quanto lhe resguardar sustentabilidade e legitimidade para as próximas décadas.

[1] AFONSO, José Roberto. *RRF: por que parou?* Rio de Janeiro, 2004, p. 19-21.

Autores: Âlida Graziane Pinto