

# POLÍTICAS SOCIAIS E FUNDO PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: RECURSOS DA CLASSE TRABALHADORA NAS MÃOS DO CAPITAL

Giselle Souza da Silva\*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar a relação entre o fundo público e as políticas públicas no Brasil na contemporaneidade, cuja determinação é dada pelo capital portador de juros. Em tempos atuais, a política econômica praticada tem sido favorecedora dessa forma de capital, permitindo que o fundo público seja utilizado como mecanismo de valorização e acumulação da forma fetichizada do capital e trazendo graves consequências para as políticas sociais. Ainda, parte do fundo público é utilizada também pela acumulação do capital produtivo em seu processo de concentração e centralização. Ao mesmo tempo, a composição do fundo público apresenta caráter regressivo e o financiamento das políticas sociais e de todo Estado tem recaído em grande parte sobre a classe trabalhadora, o que põe em questão a defesa de que estamos diante de um processo de redistribuição de renda nos últimos tempos.

**Palavras-chave:** Fundo público. Políticas sociais. Orçamento público.

## 1 Introdução

A partir do primeiro quartel do século XX, a crise do capital (e as respostas a ela dadas) produzirá a generalização do que efetivamente chamamos de políticas sociais. Após a Segunda Guerra Mundial, fruto da mobilização da classe trabalhadora, de um lado, e pelas demandas de reprodução do capital em tempos de crise, de outro, será vivenciado pelos países de capitalismo central o que se chamou de *Welfare State*, entre as

---

\* Assistente Social, Mestre e Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

décadas de 1940 e 1970, no qual se construiu um amplo sistema de proteção social, que possibilitou a melhoria das condições de vida dos trabalhadores por meio de políticas públicas e sociais<sup>39</sup> operadas pelo Estado.

Durante esse período, o papel do fundo público se torna estrutural para a produção e regulação das condições econômicas e sociais, fundamentais para a reprodução do capital. Os recursos crescentes que o compõem, segundo Oliveira (1998), são um pressuposto do financiamento da acumulação do capital ao permitirem a socialização dos custos com a reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que garantem à classe trabalhadora acesso a serviços sociais. Mesmo no Brasil, sem ver alargadas as políticas sociais, o fundo público foi fundamental para o processo de desenvolvimento do capital, cujo papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é emblemático.

No caso brasileiro, que não vivenciou o *Welfare State*, a proteção social nos moldes da social-democracia só se apresentará com a Constituição de 1988. Antes disso, as políticas sociais surgem paulatinamente, primeiramente ligadas ao complexo previdenciário-assistencial desde os anos 1920, desenvolvendo-se aos poucos e tornando-se mais abrangente no período ditatorial.

Quando o país ensaia a construção de um sistema de proteção social de caráter mais progressista e universalista (embora ainda de forma limitada), no final do século XX, entra em cena o chamado projeto que derruiu o projeto democrático conquistado pela Constituição de 1988, fruto de ampla mobilização de setores progressistas da sociedade. A Seguridade Social recém-construída passa a ser o maior alvo de ataques do projeto em curso, principalmente no âmbito orçamentário.

A política social no Brasil passa a ser determinada pela política econômica monetarista que empreende o ajuste fiscal, promovendo a privatização (mercantilização dos serviços sociais para os que podem pagar), seletividade/focalização (com políticas pobres para os mais

---

<sup>39</sup> Cabe uma pequena diferenciação que compreendemos sobre políticas públicas e políticas sociais. Política pública é uma ação pública mais ampla que visa à garantia de direitos e implica a ação do Estado, bem como envolvimento das classes sociais. As políticas sociais são uma das formas de implementação das políticas públicas, formas de concretizar direitos sociais e são organizadas pelo Estado. Isso quer dizer que nem toda política social é uma política pública, mas toda política pública é uma política social, já que não necessariamente atende a direitos sociais.

pobres) e descentralização (desconcentração e desresponsabilização do Estado).

Assim, adentramos um largo processo de desmonte das políticas sociais destinadas à reprodução social da classe trabalhadora, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros, e também pelo capital produtivo, como contraponto da política monetarista recessiva. E os mecanismos estratégicos para captura do fundo público pelo capital portador de juros são as transferências crescentes de recursos sociais para a esfera financeira por meio das contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida.

Assim, vemos uma acirrada disputa do fundo público, que, em função da desfavorável correlação de forças, tem sido capturado em grande medida para atenção dos interesses do capital. Esse fundo público é composto por impostos e contribuições arrecadados pelo Estado. Dada a regressiva carga tributária no Brasil, a composição do fundo público advém majoritariamente de recursos oriundos de contribuições sociais e impostos que recaem sobre o consumo. No âmbito da Seguridade Social, a quase totalidade dos recursos vem da classe trabalhadora. Isso demonstra o caráter regressivo da tributação e do fundo público, colocando em questão a defesa de que as políticas sociais brasileiras têm efeito redistributivo.

Ainda nesse sentido, o fundo público apresenta-se na atualidade capturado pelo capital portador de juros, que absorve quase metade do orçamento total da União por meio de dívida pública. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente, no cenário contemporâneo, a qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital. Ao mesmo tempo, com uma economia engessada pelo endividamento, a forma de garantir a ampliação do investimento produtivo, fundamental para o desenvolvimento econômico, é com a ampliação do papel do BNDES, que passa também a viabilizar as condições necessárias para a expansão do capital fora do país.

Estudaremos a seguir como tem se apresentado a composição do fundo público no Brasil e suas fontes de financiamento.

## 2 Fundo público no capitalismo contemporâneo

O fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, portanto sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. Porém, é com o capitalismo monopolista que entendemos que o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção, um componente estrutural e insubstituível para o capital. Conforme Oliveira (1998, p. 21), “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos”.

O fundo público se configura por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação, que, no contexto brasileiro, é regressiva e onera a classe trabalhadora. Os mecanismos de captura desses recursos pela forma mais fetichizada do capital em tempos atuais têm sido, dentre outros, o desmonte dos direitos sociais historicamente constituídos e a financeirização perversa da Seguridade Social, que tem no âmbito orçamentário um dos seus principais instrumentos contrarreformistas.

São drenadas do fundo público, o que quer dizer em grande parte dos recursos oriundos da classe trabalhadora, grandes somas para a remuneração do capital portador de juros. Isso é feito por meio do capital fictício, forma exacerbada do fetiche do capital portador de juros e que tem na dívida pública sua principal forma de atuação. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente no cenário contemporâneo a qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital.

A chamada *hipertrofia da esfera financeira* – possibilitada tanto pela eliminação das regulamentações<sup>40</sup> e controles quanto pela abertura internacional – observa-se na disparidade entre o fluxo de capitais das

---

<sup>40</sup> Como ocorreu com o Bretton Woods, que, ao mesmo tempo que abriu espaço à desregulamentação financeira deu início à economia do endividamento (CHESNAIS, 1996).

atividades produtivas e das atividades financeiras<sup>41</sup>. O mercado de câmbio, a partir da década de 1980, apresenta crescimento exponencial comparado ao comércio de mercadorias. A Tabela 1, a seguir, mostra a elevada destinação de recursos para a esfera financeira.

No ano de 2010, segundo o Balanço Geral da União, enquanto as despesas com pessoal e encargos sociais e as transferências constitucionais (ambos incluem os gastos com as políticas sociais, exceto os benefícios previdenciários) juntas ficaram em 339,868 bilhões de reais, ou seja, 23% das despesas totais, os gastos com juros, encargos, amortizações e refinanciamento da dívida pública totalizaram 536,459 bilhões, ou seja, mais de 40%, quase o dobro dos gastos com as políticas sociais (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Receitas correntes da União – 2010

DESPESAS POR PODER	VALOR		%	
	2010	2009	2010	2009
<b>LEGISLATIVO</b>	7.876	7.089	0,5	0,5
<b>JUDICIÁRIO</b>	40.546	38.277	2,7	2,7
<b>EXECUTIVO</b>	1.456.529	1.371.005	96,8	96,8
Pessoal e Encargos Sociais	143.065	127.581	9,5	9,0
Juros e Encargos da Dívida	122.421	124.608	8,1	8,8
Amortização da Dívida	140.603	252.247	9,3	17,8
Refinanciamento da Dívida Pública	373.435	265.662	24,8	18,8
Transferências Constitucionais	196.803	176.839	13,1	12,5
Benefícios Previdenciários	246.168	218.660	16,4	15,4
Demais Despesas	234.034	205.409	15,6	14,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.504.951</b>	<b>1.416.371</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Extraído do Balanço Geral da União 2010.

O avanço do sistema financeiro internacional se desprende, se autonomiza do sistema bancário, que também entra na lógica de valorização de seu capital para além do crédito aos capitalistas.

A partir do momento em que os bancos e as outras instituições financeiras não se satisfazem mais com suas funções, importantes mas subalternas, de intermediação financeira e de criação de crédito a serviço do investimento, elas vão necessariamente abrir a transformação da esfera financeira

<sup>41</sup> Há que ressaltar que, no caso do Brasil, o BNDES tem tido papel fundamental na garantia das atividades produtivas, como financiador do desenvolvimento (às avessas) brasileiro.

em campo de valorização específico para operações de novo tipo, suscetíveis de proporcionar mais-valia e lucros financeiros (CHESNAIS, 1996, p. 247).

O mecanismo de transferência de riqueza do fundo público para a esfera financeira que tem sido largamente utilizado é o serviço da dívida pública. O aumento do endividamento público, produzido em grande parte pelo fim do sistema de Bretton Woods, proporcionou o aparecimento de uma nova classe de *rentiers*, que vivem da detenção de ativos da dívida ao captar seus rendimentos por via fiscal. Como Marx definiu, uma classe de credores do Estado que subtrai certa quantia do montante de impostos. Os títulos da dívida pública são hoje a espinha dorsal do mercado financeiro e seu volume de transações é gigantesco, superado apenas pelo mercado de câmbio (CHESNAIS, 1996).

A dívida pública se converte em fonte de poder dos fundos de investimento e sobrecarrega o capital fictício (IAMAMOTO, 2008). Remunerados a altas taxas de juros sempre superiores ao crescimento da economia, como no caso brasileiro, esses títulos, ao buscarem o financiamento do déficit orçamentário, funcionam como uma bola de neve sobre o endividamento público. E à medida que este avança, tem-se a privatização: “prescrição de uma parte do capital produtivo nacional das nações devedoras, sob a forma de aquisição de empresas públicas para permitir a conversão da dívida em títulos de propriedade entregues aos credores” (CHESNAIS, 1996, p. 256).

Os grandes credores da dívida pública são hoje os fundos de pensão e fundos mútuos de investimento (aplicam cerca de um terço das carteiras em títulos da dívida). Parte significativa dos recursos sociais, advindos dos impostos e contribuições sociais, é destinada a esses fundos. E a remuneração desses credores da dívida pública, dos *rentiers*, é feita à custa do dismantelamento das conquistas sociais, do desfinanciamento das políticas sociais.

E como contraponto, na tentativa de manter certo nível de investimento na produção, o BNDES se apresenta como o instrumento para garantir a concentração e centralização do capital produtivo. Mais do que isso, o governo Lula amplia as associações monopolistas com investimentos públicos.

É sabido que o BNDES tem seus recursos originados da classe trabalhadora, em sua grande maioria do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do PIS e do Pasep (respectivamente, Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). São impostos e contribuições pagos pela classe trabalhadora que são destinados a ampliar investimento das empresas.

Segundo Tautz et. al. (2012, p. 1),

[...] a atuação do BNDES no Governo Lula aprofundou um certo padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, inaugurado com as privatizações e a liberalização comercial dos anos 90, baseado na formação e fortalecimento de conglomerados privados (nacionais e estrangeiros), fomentados pelos fundos públicos, via capital estatal e para-estatal (empresas estatais e fundos de pensão).

A ênfase no investimento produtivo dos grandes conglomerados têm ampliado os recursos do BNDES, fazendo com que o mesmo supere os desembolsos anuais do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), seus congêneres mais próximos e com ampla atuação histórica na América Latina, região onde agora são confrontados pela expansão do BNDES.

Tabela 2 – Investimentos do BNDES comparado aos do BID e BIRD

<b>Comparativo Desembolsos – US bilhões</b>				
<b>Ano</b>	<b>BNDES</b>	<b>BID</b>	<b>BIRD</b>	<b>BID/BIRD</b>
2005	19,34	5,33	9,72	15,05
2006	24,03	6,49	11,83	18,32
2007	33,32	7,12	11,06	18,18
2008	50,26	7,61	10,49	18,1
2009	68,78	11,85	18,56	30,42

Fonte: Tautz et al. (2012).

Dessa forma, fica evidente o papel estrutural do fundo público para o capitalismo contemporâneo e, no contexto brasileiro, ele tem sido extraído dos trabalhadores para garantir a expansão do capital, seja ele produtivo ou rentista.

### **3 quem financia o estado brasileiro e qual o lugar das políticas sociais?**

A relação entre o fundo público e a política social nos tempos atuais requer um breve debate sobre como aquele é repartido em favor desta e quem afinal paga essa conta.

A política econômica adotada nos amarra a uma armadilha de endividamento. Com a crise cambial de 1999, o governo vendeu títulos com correção cambial para devedores privados e as empresas e bancos também compraram grande parte desses títulos. E nós pagamos por sua alta remuneração.

[...] a sociedade arca hoje com a pesada carga tributária para pagar os juros da dívida. Assim, os grandes detentores de títulos públicos são, em grande medida, devedores do Estado, que lhes transferiu grandes somas de recursos e cobriu as perdas que muitos deles iriam amargar com as crises cambiais (CARVALHO, 2007, p. 104).

No Brasil, o sistema tributário é marcado pela regressividade, que faz com que os pobres paguem mais impostos que os ricos. Segundo Salvador (2008), as alterações nas leis e regulamentos tributários, após a Constituição federal de 1988, fizeram com que fosse transferido para a renda do trabalho e para a população pobre o ônus tributário. Isto porque no Brasil predomina a maior tributação por meio de impostos indiretos, que incidem de forma majoritária sobre a renda dos trabalhadores assalariados.

Para diferenciar a progressividade e a regressividade de um tributo, é preciso avaliar sua incidência: se é sobre renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos.

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio porque, em tese, não são passíveis de transferências para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo



contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor (SALVADOR, 2007, p. 3).

Fabrcio de Oliveira (apud SALVADOR, 2010) chama esse processo de fetiche do imposto, no qual o empresário nutre a ilus3o de que arca com o 3nus do tributo, mas na verdade este integra a estrutura de custos da empresa, sendo repassado aos pre3os das mercadorias e/ou servi3os, por isso s3o indiretos. Segundo Salvador, no Brasil, quem ganha at3 dois sal3rios m3nimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tribut3ria para as fam3lias com renda superior a 30 sal3rios m3nimos corresponde apenas a 7%. No total da carga tribut3ria, os que ganham at3 dois sal3rios m3nimos comprometem 48,8% de sua renda com impostos, enquanto quem ganha acima de 30 sal3rios, gasta 16% (SALVADOR, 2010, p. 215).

A tributa3o sobre renda e patrim3nio (impostos diretos) 3 extremamente baixa no pa3s e assim os ricos pagam cada vez menos impostos. Com isso, o sistema tribut3rio brasileiro tem agravado a concentra3o de renda no pa3s. Na d3cada de 1990, o aumento da carga tribut3ria brasileira foi obtido por meio dos tributos sobre consumo, como a Cofins – Contribui3o para o Financiamento da Seguridade Social, maior arrecada3o na receita de contribui3es. Segundo Salvador, mais da metade da carga tribut3ria brasileira incide sobre bens e servi3os – situa3o oposta a dos pa3ses de capitalismo central.

Operando com diversas modifica3es no sistema tribut3rio, os sucessivos governos t3m empreendido uma verdadeira contrarreforma tribut3ria silenciosa que desonera boa parte do capital na composi3o do fundo p3blico. Para Salvador (2008, p. 175), a “contra-reforma tribut3ria em curso ap3s a Constitui3o de 1988 significou um conjunto de modifica3es em favor da renda do capital, solapando os princ3pios constitucionais de isonomia tribut3ria, de progressividade e da capacidade contributiva”.

A tabela a seguir mostra a distribu3o das receitas da Uni3o de 2009. Vemos que as maiores arrecada3es correspondem 3 receita de contribui3es, como o caso da COFINS, e a tributos indiretos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Imposto sobre Importa3o, por exemplo). Os impostos sobre patrim3nio e renda (diretos) juntos t3m baixa incid3ncia na receita total.

Tabela 3 – Evolução da receita do orçamento da União – 2009

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	R\$ milhões	Participação Em %
<b>Consumo</b>	<b>289.624,38</b>	<b>41,48%</b>
Imposto sobre Importação	16.091,94	2,30%
I.P.I-Total	30.752,59	4,40%
Contribuição P/ Seguridade Social/COFINS	117.886,02	16,88%
Entidades Financeiras	7.384,15	1,06%
Demais Empresas	110.501,87	15,82%
Contribuição para o PIS/PASEP	31.755,40	4,55%
Entidades Financeiras	1.370,95	0,20%
Demais Empresas	30.384,44	4,35%
Cide-Combustíveis	4.828,37	0,69%
Imposto sobre Operações Financeiras	19.243,27	2,76%
Contribuição Previdenciária das Empresas	99.819,38	14,29%
<b>Renda</b>	<b>279.679,61</b>	<b>40,05%</b>
Renda do Trabalho	110.863,27	15,88%
I. Renda-Pessoa Física	14.840,32	2,13%
I. R. R.F- Rendimentos do Trabalho	52.176,57	7,47%
Contribuição Previdenciária dos Trabalhadores	43.846,38	6,28%
Renda Do Capital	128.757,31	18,44%
I. Renda-Pessoa Jurídica	84.520,59	12,10%
Entidades Financeiras	13.611,66	1,95%
Demais Empresas	70.908,93	10,15%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	44.236,72	6,34%
Entidades Financeiras	9.032,55	1,29%
Demais Empresas	35.204,17	5,04%
Outras Rendas	40.059,02	5,74%
<b>Patrimônio</b>	<b>474,56</b>	<b>0,07%</b>
Imposto Territorial Rural (ITR)	474,56	0,07%
<b>Outros (1)</b>	<b>128.510,09</b>	<b>18,40%</b>

Fonte: Extraído do INESC (2010).

De acordo com os dados apresentados do orçamento de 2009, 41% da arrecadação tributária federal tem como base de incidência o consumo, mas, quando se considera a arrecadação dos tributos de competência estadual (ICMS) e municipal (ISS), segundo o Inesc (2010), o peso da tributação sobre o consumo representa 55% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), totalizando R\$ 569,93 bilhões. Observando a tabela, além da tributação sobre o consumo, vemos que, na tributação sobre a renda 15,88%, é diretamente extraída dos trabalhadores. Quanto à tributação sobre o capital, fica em apenas 18,44%. A Contribuição Social sobre Lucro Líquido também pode ser repassada para o preço das mercadorias. Isso quer dizer que, além da tributação sobre o consumo, quase 20% da tributação sobre renda advém da classe trabalhadora. No total, significa que os trabalhadores financiam 60% do orçamento público.

Comparado à tributação do capital, os trabalhadores pagam muito mais impostos diretos. Enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IRPJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos, R\$ 110,86 bilhões. E, apesar da imensa concentração de terra no país, o Imposto Territorial Rural foi responsável por apenas 0,07% da arrecadação total.

Assim, o financiamento das políticas sociais fica a cargo da população pobre, bem como o financiamento do rentismo. Parcela considerável do fundo público é destinada ao pagamento das despesas com a dívida pública, como vimos acima. Com isso, para além do trabalho excedente, também o trabalho necessário tem sido usado para alimentar a acumulação do capital que porta juros. O fundo público, portanto, é extremamente regressivo, pois é financiado pelos trabalhadores e, por isso, as políticas sociais no país apresentam graves limites em promover a redistribuição de renda.

No entanto, dados têm mostrado certa queda no índice de desigualdade no Brasil, pautados na queda do Coeficiente de Gini. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), 4 motivos justificariam a queda: as taxas de juros relativamente mais baixas, os incrementos reais do salário mínimo, os benefícios da previdência social e os programas de transferência de renda.

O grande problema desta análise é que ela considera a Pesquisa de Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, que subestima a renda do capital e mostra principalmente a distribuição de rendimentos recebidos por trabalhadores assalariados e autônomos. Ou seja, o Coeficiente de Gini retrata principalmente a distribuição intraorçamentária.

No âmbito da Economia Política, a questão de maior relevância é a chamada distribuição funcional da renda, que revela o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais. Nesse sentido, o fundamental é verificar a distribuição da renda entre, de um lado, os trabalhadores e, de outro, os capitalistas (que recebem lucros e aluguéis) e rentistas (que recebem juros) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 209).

Na tabela 3, a seguir, vemos que as receitas correntes são, em sua grande maioria, advindas de contribuições, que são, na sua quase totalidade, impostos indiretos que recaem sobre o consumo (apenas as

contribuições sobre a renda, como Imposto de Renda sobre Pessoa Física e Jurídica, não se caracterizam como impostos indiretos).

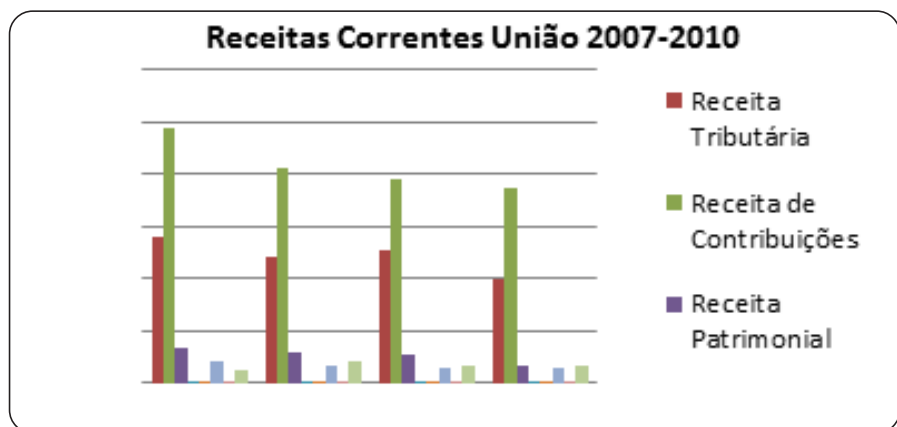
Tabela 3 – Receitas Correntes da União 2009-2010 (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

RECEITAS CORRENTES	VALOR		% DO TOTAL	
	2010	2009	2010	2009
Receita Tributária	281.815	240.599	31,2	30,59
Receita de Contribuições	487.655	411.385	54,0	52,30
Receita Patrimonial	65.244	58.707	7,2	7,46
Receita Agropecuária	20	21	0,0	0,00
Receita Industrial	738	717	0,1	0,09
Receita de Serviços	40.499	34.975	4,5	4,45
Transferências Correntes	269	142	0,0	0,02
Outras Receitas Correntes	26.321	39.986	2,9	5,08
<b>TOTAL</b>	<b>902.561</b>	<b>786.533</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço Geral da União 2010.

Ao longo dos anos de 2007 a 2010, houve um crescimento, um alto crescimento das receitas de contribuições. Grande parte se deve ao aumento do salário mínimo e ao aumento do emprego formal, como vemos no Gráfico 1, além do aumento da arrecadação da Cofins.

Gráfico 1 – Receitas União de 2007 a 2010 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

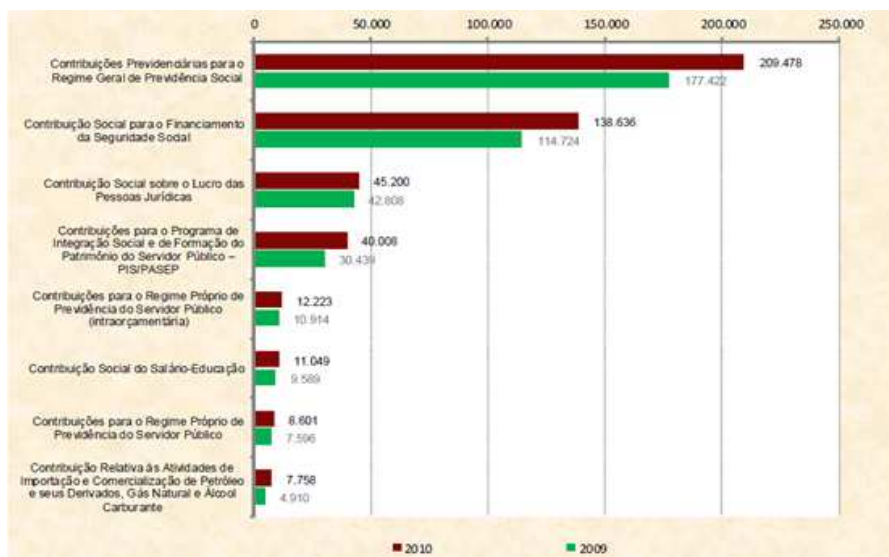


Fonte: Balanço Geral da União 2010 e 2008 – Elaboração própria

Das contribuições, a maior parte se concentra no regime geral de previdência social, seguida da Cofins e da CSLL. Essas três são as principais

fontes de financiamento da Seguridade Social. A primeira delas corresponde às contribuições de empregados e empregadores para previdência e tem vinculação própria, sendo destinadas unicamente ao pagamento de benefícios previdenciários. Já as restantes são contribuições aos empregadores e são repassadas aos produtos, por isso chamada de tributos indiretos que recaem sobre o consumo. Portanto, os que ganham menos pagam proporcionalmente mais impostos desse gênero. Como vemos, a tributação sobre o lucro apresentou um baixo crescimento de 2009 a 2010.

Gráfico 2 – Receitas de contribuições – 2009 e 2010



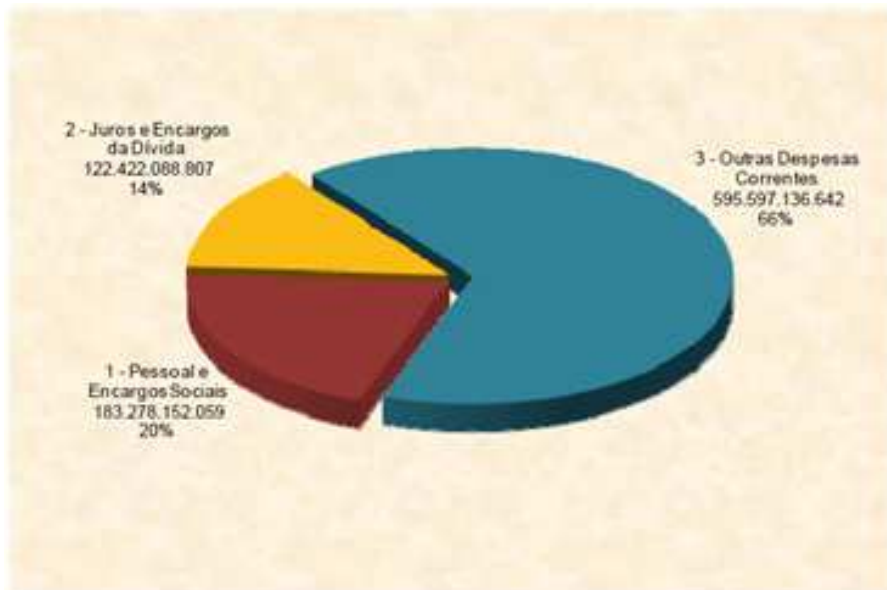
Fonte: extraído do Balanço Geral da União 2010.

Quanto às despesas, essas se dividem em (1) pessoal e encargos sociais, (2) juros e encargos da dívida e (3) outras despesas correntes. A primeira corresponde aos salários pagos pelo Estado; a segunda, às despesas da União com juros e encargos, à dívida interna e externa; e a terceira a todas as demais despesas básicas de custeio<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> As despesas do orçamento se dividem entre custeio. O primeiro, considerado despesas fixas do governo, e o segundo, como diz o nome, considerado investimento nas políticas em geral.

O gráfico a seguir mostra as despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Gráfico 3 – Despesas Correntes União - 2010



Fonte: Balanço geral da União 2010.

Os dados do gráfico correspondem apenas às despesas correntes, excetuadas as despesas de capital, ou seja, sem as despesas que incluem: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital, Outras Receitas de Capital e ainda Sem Contabilizar o Refinanciamento da Dívida Pública.

No âmbito do financiamento da Seguridade Social, depois da Contribuição do Regime Geral de Previdência Social, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social é a maior dentre as contribuições que financiam esse orçamento. No ano de 2010, ela correspondeu a 24% do total do orçamento da Seguridade Social. Abaixo, a tabela mostra os valores das 6 principais fontes de financiamento da Seguridade Social, que correspondem a 82% do total.

Tabela 4 – Principais fontes de financiamento da Seguridade Social – 2010 (em reais)

<b>Seis Principais Fontes</b>	<b>Valor em reais</b>
Contrib. Progr. PIS/PASEP	17179055536
Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.	30092631695
Contr. Financ. Seg. Social	107281280820
Contr. Prev Reg Geral Prev Soc	194641646388
Cont Patr Plano Seg Soc Serv	12654366880
Rec. Próp. Financeiros	9741484530
Total das fontes acima (A)	371590465849
Total fontes do Orçamento Seguridade (B)	454415807119
% de A/B	82%

Fonte: Balanço Geral da União 2010

Vemos assim que grande parte do orçamento é financiada pela classe trabalhadora diretamente (previdência) ou indiretamente (contribuições repassadas para o preço dos produtos). Embora todos os cidadãos paguem o mesmo valor nos impostos dos produtos, proporcionalmente paga mais quem ganha menos.

#### **4 Considerações finais**

O chamado projeto neoliberal no Brasil operou e tem operado com afincado um conjunto de contrarreformas que atacam os direitos sociais conquistados em nome do ajuste fiscal, sob a batuta das agências multilaterais. Se não podemos chamar de desmonte, vivemos a obstaculização das políticas sociais mais importantes, como saúde, previdência social e educação, principalmente pelo ataque ao orçamento dessas políticas. E a Seguridade Social torna-se a grande vítima desse processo. Seu orçamento mantém-se estagnado – se considerados o crescimento populacional, a demanda e a inflação – enquanto enormes somas de dinheiro são destinadas ao rentismo por meio do pagamento da dívida pública ou ao desenvolvimento do grande capital produtivo.

Tal processo de contrarreforma das políticas sociais traz ao capital novos nichos de investimento para solucionar o fenômeno da

superacumulação<sup>43</sup>. Saúde, previdência e até mesmo assistência social surgem como espaços emergentes de acumulação. Tal processo só é possível porque foram realizadas contrarreformas nas políticas sociais, especialmente na seguridade social, para “desuniversalizar” as políticas sociais e destruir os direitos legalmente conquistados. E, nesse contexto, surgem os programas de transferência de renda, que são a contraface das políticas econômicas baseadas no superávit fiscal primário.

A lógica do capitalismo contemporâneo tensiona os padrões universalistas e redistributivos de proteção social pelas estratégias de extração de superlucros, cujo mecanismo tem sido a flexibilização do trabalho como forma de diminuir os encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, que mercantiliza os serviços públicos; e pelo rompimento com o pacto social dos anos de crescimento. A tendência é a redução de direitos sob o argumento de crise fiscal, “transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias” (BEHRING, 2008a, p. 248): no âmbito da saúde, a ampliação da atuação da iniciativa privada – via planos de saúde – e a entrega de atividades administradas e financiadas pelo Estado a organizações sociais<sup>44</sup>; no âmbito da previdência, as contrarreformas realizadas pelos últimos governos que desconstróem direitos e estimulam o crescimento da previdência privada no funcionalismo público por meio dos fundos de pensão<sup>45</sup>, e ainda a remuneração das instituições bancárias para operarem com o repasse

---

<sup>43</sup> Ao tratarmos de superacumulação e supercapitalização, tomamos como referência Mandel (1982). É preciso diferenciar dois conceitos contidos na literatura mandeliana. A *superacumulação* em Mandel caracteriza-se como o fenômeno do capitalismo tardio no qual a crescente acumulação de capital produziu uma massa de capital excedente ocioso em busca de novos espaços de valorização. Por sua vez, a *supercapitalização* consiste na tendência à industrialização da esfera da reprodução como forma de valorizar o capital superacumulado, que insere todas as esferas da vida social nas relações tipicamente capitalistas. Daí decorre a mercantilização das políticas sociais. Tais conceitos, embora se apresentem como distintos, estão dialeticamente imbricados e articulados.

<sup>44</sup> Como as Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e, mais recentemente, as Fundações Estatais de Direito Privado e a EBSEH, todas elas formas de privatizar o Estado e descentralizar – com a mera transferência de responsabilidades – as políticas sociais; projeto este em consonância com a lógica do capital que porta juros.

<sup>45</sup> Para maior aprofundamento sobre o estudo da “previdência privada” e capital portador de juros, ver Granemann (2006).



das aposentadorias e benefícios previdenciários; e, no âmbito da assistência, a desresponsabilização do Estado com o repasse das ações assistenciais para o terceiro setor, e ainda a ênfase nos programas de transferência de renda, nos moldes propostos pelas agências multilaterais, que também repassam recursos aos bancos para que operem com os benefícios (SILVA, 2008).

Na atualidade, o capitalismo com base nas finanças permite que o capital que porta juros, o capital fetiche, ao estender sua lógica para o Estado, por meio fundamentalmente da emissão de títulos da dívida pública, aproprie-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais e, ainda, por meio do crédito, se aproprie do trabalho necessário ao inserir a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e também por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora para a capitalização no mercado financeiro. Aproprie-se do trabalho necessário ainda por conta da tributação altamente regressiva que onera a classe trabalhadora ao fazer com que o fundo público seja composto majoritariamente por impostos e contribuições indiretas, ou seja, que a classe trabalhadora, pelo consumo, seja a maior financiadora do gasto público<sup>46</sup>, que inclui tanto gastos com políticas sociais como com a remuneração do capital financeiro. Ou seja, o salário se transforma, dá lugar ao capital que rende juros. Aqui está a particularidade do capital que rende juros em nossos tempos. Ele avança vertiginosamente sobre o trabalho necessário que compõe o fundo público por meio do sistema tributário regressivo e dos fundos de pensão. Apropria-se ainda do trabalho necessário ao utilizar recursos da classe trabalhadora para financiar a produção do capital, via BNDES.

Isso traz limites graves para as políticas sociais e nos faz questionar a afirmação de que essas têm empreendido a redistribuição da renda no país, pois a tributação regressiva e a permanência da alta concentração de renda têm sinalizado negativamente. No entanto,

---

<sup>46</sup> Segundo estudos do IPEA (fonte: Caros Amigos, edição Setembro de 2009), quem recebe até dois salários mínimos de renda per capita mensal, ou seja, meio salário mínimo per capita (família com média de quatro membros), contribuiu em impostos ano passado com 53,9% de seus rendimentos, enquanto os que recebem acima de trinta salários mínimos contribuíram com apenas 29%. Isso prova a opção do sistema tributário de privilegiar os ricos e proprietários.

devemos lutar pela permanência, defesa e ampliação das políticas sociais, pois são uma forma do retorno do trabalho necessário e do trabalho excedente à classe que produz toda riqueza socialmente existente: a classe trabalhadora.

## SOCIAL POLICY AND PUBLIC FUND IN CONTEMPORARY: RESOURCES OF THE WORKING CLASS IN THE HANDS OF CAPITAL

**Abstract:** This article aims to discuss the relationship between public funds and brazilian social policy in contemporary society, whose determination is given by monetary capital. In recent times, economic policy has been practiced thus favoring capital, allowing the public fund is used as a mechanism for recovery and accumulation of capital and brings severe consequences for social policy. At the same time, the composition of public fund has been regressive and the funding of social policies and of the state have fallen largely on the working class, which calls into question the assertion that we are facing a process of redistribution of income in recent times.

**Keywords:** Public funds. Social policies. Public budget.

### REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. *Balanço geral de União*. 2007; 2008; 2009. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes](http://www.cgu.gov.br/publicacoes)>. Acesso em: 2 dez. 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'*. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Revista Em Pauta*, n. 20, p. 57-68, 2007.

INESC. *PLOA 2009: metade do orçamento para os credores financeiros*. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Nota Técnica nº 143. Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. *Orçamento e direitos da execução da LOA 2009*. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Nota Técnica n. 164. abr. 2010. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

MARX, Karl. *Rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3. Tomos 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. v. 1. Livro 1. São Paulo: Difel, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SICSÚ, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Giselle Souza da. *Seguridade Social e monetarização de direitos sociais*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). UFRJ, 2008.

\_\_\_\_\_. *Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

TAUTZ, Carlos et al. *O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário*. Disponível em: <[www.plataformabndes.org.br](http://www.plataformabndes.org.br)>. Acesso em: 12 nov. 12.