Carga tributária e política social

considerações sobre o financiamento da Seguridade Social

Jordeana Davi
Claudia Martiniano
Maria Aparecida Nunes dos Santos
Geraldo Medeiros Júnior
Mariana Cavalcanti Sousa Braz
Juliana Maria do Nascimento
Fabiana Faustino da Cruz

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

DAVI, J., *et al*. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., orgs. *Seguridade social e saúde:* tendências e desafios [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 59-84. ISBN 978-85-7879-193-3. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social

Jordeana Davi
Claudia Martiniano
Maria Aparecida Nunes dos Santos
Geraldo Medeiros Júnior
Mariana Cavalcanti Sousa Braz
Juliana Maria do Nascimento
Fabiana Faustino da Cruz

Introdução

O modelo tributário brasileiro, sob a ordem do capital, se expressa pelo predomínio de impostos indiretos e seus efeitos regressivos. A tributação tem merecido pouco destaque no amplo debate acerca das políticas sociais no Brasil, concentrado na distribuição das despesas e na eficácia dos gastos públicos, sem a necessária atenção quanto à origem dos recursos. A conquista da seguridade social, a partir da Constituição Federal de 1988, que passou a contar com orçamento

próprio e pluralidade de fontes para seu financiamento, incluindo, para além da folha de salário, o faturamento e o lucro, vem sendo ameaçada pela Proposta de Reforma Tributária, a PEC 233/2008, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Governo Lula. A PEC ataca o orçamento da seguridade social com vistas a desqualificá-la (ou desconstruí-la) enquanto política pública de direito. Este artigo aborda o perfil regressivo da estrutura tributária brasileira e o seu agravamento pela PEC de 2008, destacando a origem e a prioridade dos gastos públicos, a repartição entre os entes federados, as bases de incidência econômica e a destinação para a seguridade social.

Essa reflexão é resultado das pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no Grupo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS/UEPB), através do Programa de Iniciação científica (PIBIC) e de pesquisa com apoio do CNPq: O Financiamento da Assistência Social no contexto do Sistema Único da Assistência Social: um estudo dos municípios habilitados na gestão plena do SUAS no Estado da Paraíba, que vem sendo desenvolvida desde 2007.

A relevância desta temática consiste em oferecer uma reflexão crítica acerca das decisões macroeconômicas, que rebatem diretamente no custeio das políticas sociais. As políticas sociais são polarizadas por um tipo de requisição do capital, de inspiração neoliberal, que subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, subvertendo os preceitos constitucionais. Subestima os direitos à lógica fiscal, ou seja, à "lógica do contador". A leitura dos orçamentos governamentais, apreendidos como uma peça técnica, silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades dos gastos, estabelecidos pelo bloco do poder (IAMAMOTO, 2001, p. 23). A viabilização dos direitos sociais e, em especial, aqueles atinentes à seguridade social, pauta-se segundo as regras de um livro-caixa, do balanço entre crédito e *déficit* no cofre governamental. Neste sentido, a elaboração e interpretações dos orçamentos passam a ser efetuados segundo

parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia /inoperância/ produtividade/rentabilidade.

Este contexto desafia as instâncias de formação universitária no sentido de capacitar os profissionais com elementos teóricos e técnicos, para a leitura critica dos orçamentos sociais. No âmbito mais específico da formação profissional do assistente social, ainda se constitui um desafio trabalhar esta temática de forma mais sistemática e aprofundada. Observa-se nos espaços de socialização da profissão, a exemplo dos encontros científicos, uma maior preocupação dos pesquisadores em ter uma melhor apropriação desta temática, entendendo o orçamento como determinado pela política econômica, e não apenas uma peça técnica, neutra, explicada por ela mesma, mas sim impulsionada por interesses.

Nesse sentido, para analisar o financiamento das políticas sociais, no Brasil, é importante situar as origens e a destinação do fundo público, no intuito de compreendermos quem financia as políticas sociais e as demais despesas do Estado, se o capital ou o trabalho. Afirma-se que a carga tributária é muito alta no Brasil, mas embora possa ser verdadeira, essa não é a questão fundamental, lembra SICSÚ (2007, p. 14). O mais importante é saber quem arca com os impostos, taxas e contribuições que financiam os gastos do governo. "O Estado brasileiro é praticamente financiado pelos trabalhadores assalariados, em particular por aqueles de menor poder aquisitivo" (p. 14). Sicsú (2007) ressalta, ainda, que o sistema financeiro paga reduzidos impostos relativamente a sua capacidade de contribuição (ver lucro dos bancos na tabela 1) e, apesar disso, é o principal beneficiário quando o governo realiza as suas despesas. Além disto, o setor financeiro se beneficia das altas taxas juros (a SELIC, taxa básica de referência, é uma das maiores do mundo), o que explica os altos lucros, obtidos principalmente a partir da rolagem da dívida pública. Esta realidade é determinada pela requisição do capitalismo contemporâneo, com relação ao papel do Estado na resposta às crises do capital.

Tabela 1 - Lucro dos Bancos

Ano	Lucro dos Bancos (R$ Milhões)
1996	-4.423.2590000000
1997	4.235.3780000000
1998	688.2470000000
1999	13.089.9800000000
2000	9.264.6010000000
2001	814.2010000000
2002	20.212.1050000000
2003	19.071.4400000000
2004	24.287.0540000000
2005	33.844.0790000000

Fonte: Carneiro (2007, p. 151)

Para uma melhor compreensão das políticas sociais, faz-se necessário a compreensão sobre a composição das receitas públicas, que materializa-se na estrutura da carga tributária do Estado, e seu significado no âmbito das prioridades dos governos. A política econômica brasileira e suas políticas fiscais vêm sendo fortemente determinadas pelas recomendações impostas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, a partir de 1998, para pagar mais juros da dívida pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), bem como nos programas de apoio financeiro.

A carga tributária constitui-se um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado arrecada da sociedade – sob a forma de impostos, taxas e contribuições - para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade e o Produto Interno Bruto (PIB).

A partir da segunda metade dos anos de 1990 e nesta primeira década do século XXI, tanto nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) quanto no primeiro e no início do segundo mandato do presidente Lula (2003 com previsão para término em 2011), o ajuste fiscal de curto prazo tem tido precedência sobre as decisões relativas a reformas estruturais tributárias e outras. Segundo Dain (2005), há uma distorção no padrão tributário brasileiro, por opção política é claro, priorizando a produtividade fiscal dos impostos, relativamente à sua qualidade. O resultado desta política foi um aumento significativo da carga tributária, a qual representa, atualmente, em torno de 37% do PIB, com elevação centrada nas contribuições sociais de natureza cumulativa, contrárias à competitividade e desfavoráveis às cadeias produtivas longas.

A partir da Constituição Federal de 1988 houve um fortalecimento da capacidade tributária própria dos governos estaduais e municipais. O Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), por exemplo, absorveu cinco antigos impostos federais, além de ter suas alíquotas flexibilizadas e sua administração delegada aos próprios Estados. No tocante aos municípios, passaram a ter uma participação maior no bolo tributário, com um aumento de 25% nos percentuais de partilha sobre o Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), formando o Fundo de Participação dos Municípios (PFM), que é composto por 23,5% da arrecadação proveniente do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produto Industrializado.

Se, no plano jurídico-tributário, a Constituição Federal de 1988 caminhou no sentido da descentralização fiscal, no plano real ocorreu o contrário, uma vez que 68% da carga tributária ainda está concentrada na União, cabendo 28% aos Estados e, apenas 4% aos municípios. Após as transferências constitucionais, por meio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e Fundos Setoriais (Fundo Nacional de Saúde, de Assistência Social, de Educação, entre outros), essa distribuição melhora um pouco, mas

mesmo assim, 60% da receita tributária permanece extremamente concentrada no âmbito do Governo Federal. Segundo Pochman (2008), na ocasião de uma palestra proferida no I Seminário Internacional de Reforma Tributária, ocorrida em março de 2007, remetendo-se à oportunidade que teve de exercer uma experiência de gestão na Cidade de São Paulo, no mandato de Marta Suplicy (PT), observou que neste município, a cada R$ 10,00 de receita arrecadada, menos de R$ 1,00 constitui-se o seu próprio orçamento, denunciando, assim, um vazio no pacto federalista brasileiro.

Até final dos anos 1990, 60% dos municípios apresentavam uma forte dependência das transferências constitucionais, medida pela relação entre receitas municipais correntes e os recursos transferidos pelo FPM, maiores que 50%. Em 46% dos municípios, este grau de dependência situava-se entre 60% e 70% de sua receita corrente (FENAFISCO, 2008; DAIN, 2005).

Para enfrentar essa divisão do bolo tributário entre os demais entes federados, o Governo Federal vem, a partir dos anos 1990, adotando medidas legais de recentralização de recursos, na perspectiva do ajuste fiscal, recomendadas pelas agências internacionais de crédito para geração de *superávit* fiscal.

A partir de 1995, as alterações realizadas na legislação tributária vêm sendo conduzidas através da criação ou elevação da alíquota das contribuições. Dentre os motivos do acelerado aumento das contribuições sociais na Carga Tributária Brasileira, ressalta-se o fato de as mesmas não serem partilhadas com os estados e municípios, figurando uma estratégia do governo que amplia a concentração de receitas no âmbito da União e produzindo o excedente monetário, mesmo em tempos de recessão. A ampliação da taxação sobre as contribuições e não sobre os impostos, nos últimos anos, tem implicado na diminuição da distribuição da receita disponível para os entes sub-nacionais, fato que tem acirrado a disputa federativa em torno do fundo público, a chamada 'guerra fiscal' entre estados.

A esse respeito, Carvalho e Brami-Celentino (2007, p. 46) destacam que:

> as reformas tributárias tiveram um papel relevante na América Latina, para a estabilização da moeda, a liberalização da economia e a reconstrução do núcleo do poder estatal [...], que ocorreu em 15 países da região, de 1977 a 1995, com menor progressividade, menos isenções, ênfase na tributação sobre o valor agregado e fortalecimento da administração tributária.

Chamam a atenção, ainda, para o vínculo entre as reformas e as condições impostas pelo FMI nos programas de apoio financeiro.

A arrecadação das contribuições sociais, que está vinculada ao orçamento da seguridade social e, constitucionalmente, só pode ser utilizada nas três políticas que a compõe (saúde, previdência e assistência social), vem sendo alvo de desvinculação de recursos por parte do governo, promovendo assim, a recentralização dos recursos, sobretudo a partir de 1994, por meio do uso indiscriminado destas contribuições, através de medidas legais de desvinculação de recursos, como o Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de estabilidade Fiscal (FEF) e, atualmente, a Desregulamentação de Recursos da União (DRU), medidas legais de subtração de recursos do orçamento da seguridade social, para composição do *superávit* primário, mecanismo criado no âmbito do Plano Real, para formar um montante de recursos para pagamento da dívida pública. Este mecanismo de manipulação orçamentária foi prorrogado até 2011 e se constitui um dos grandes vilões do orçamento da seguridade social, e não o gasto previdenciário, tão desqualificado na mídia falada e escrita (BEHRING, 2008).

É importante destacar que as contribuições sociais não são partilhadas, com percentuais fixos, com os estados e municípios, fortalecendo o caixa da União (DAIN, 2005). Essa repartição se dá através da transferência fundo a fundo, dos fundos nacionais de

Saúde e Assistência Social para os seus respectivos fundos estaduais e municipais. Quanto ao Fundo Nacional de Assistência Social, observa-se ao longo da sua existência, uma centralização dos seus recursos no âmbito do Governo Federal para o custeio do Benefício de Prestação Continuada; já a transferência para os fundos estaduais e municipais de Assistência Social não chega a 10% dos recursos do Fundo Nacional, esvaziando a descentralização financeira da assistência social, prevista na LOAS e a capacidade dos municípios e dos estados implementarem a Política de Assistência Social.

Distorções no sistema tributário nacional

A análise, nos limites deste artigo, do modelo tributário nacional privilegiará a divisão do bolo tributário entre os entes nacionais, a partir do pacto federativo brasileiro bem como as bases de incidência dos tributos. Para compreender melhor a regressividade e a progressividade dos impostos, é necessário avaliar as bases de incidência econômica, que são a renda, a propriedade, a produção, a circulação e consumo de bens e serviços (SALVADOR, 2008).

Os impostos diretos são aqueles incidentes sobre a renda e o patrimônio e que podem assumir um caráter progressivo, uma vez que, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Um tributo é considerado progressivo quando aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. "Desse modo, arcam com maior ônus da tributação os indivíduos em melhores condições de suportá-la, ou seja, aqueles que obtêm maiores rendimentos" (OLIVEIRA, 2001 apud BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 30). Neste caso, a progressividade e a justiça fiscal ocorrem quando os trabalhadores são desonerados e o capital mais taxado.

Por outro lado, os impostos indiretos são considerados regressivos na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando as pessoas de menor poder aquisitivo. Estes

tributos incidem sobre a produção e consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferências para terceiros, ou seja, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, quem na verdade acabam pagando pelo tributo (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

Segundo estimativas do INESC, em 2008, mais da metade dos tributos arrecadados incidiram sobre o consumo. Como se sabe o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados (chamada classe média) e pelas classes de baixa renda, os quais respondem por 61% das receitas do país. O peso da carga tributária atinge gravosamente as rendas das camadas de menor poder aquisitivo, tendo em vista que a maior incidência é sobre o consumo, e é bastante modesto quanto à tributação do lucro, da renda e do patrimônio. Por outro lado, a receita pública também tem um destino injusto, já que o gasto do Estado privilegia o cumprimento dos compromissos financeiros firmados com o grande capital, o que beneficia as camadas rentistas.

Quando visualizado o destino desses recursos, identifica-se que uma parcela considerável da receita pública é direcionada para o pagamento de juros e amortizações da dívida púbica, beneficiando os setores do capital parasitário financeiro, a título de pagamento de juros. Desse modo, o favorecimento do Estado sobre a renda do capital, via tributação, se dá em duas direções, já que o mesmo também é privilegiado pela desoneração na tributação, considerando o novo padrão de riqueza baseado na monetarização, no capital *fetiche.*

Segundo dados do SIAFI, sistematizados na tabela 2, tomando por base as contas do Governo Federal, se vê que o sistema financeiro recebeu muitas vezes mais a título de pagamento de juros do que é gasto com educação, saúde e outras rubricas. Conforme o exposto na tabela 2, entre 2000 e 2007 o Governo Federal gastou 264, 24 vezes a mais com juros do que gastou com habitação. A mesma relação pode ser feita tomando como base assistência social (7,74 vezes), saúde (3,11 vezes), educação (6,53 vezes) e ciência e tecnologia (154,53 vezes).

Além de apresentar valores absolutamente altos, o pagamento de juros cresceu 234,38 % no período, mesmo com todos os esforços por parte do governo para reduzir a dívida pública. No mesmo período, o governo gastou R$ 250 bilhões com saúde e R$ 119 bilhões com educação. A soma dos dois representa apenas 47,5 % do que foi gasto com juros no mesmo período. No caso dos gastos com organização agrária, representaram, no período, apenas 2, 59% do que foi gasto com juros.

Apesar dos esforços da grande mídia em mostrar a inevitabilidade do pagamento dos juros, o que se vê, na prática, é uma clara opção política brasileira em relação aos gastos públicos. Por diversos momentos no período em análise a SELIC, taxa de juros básica e que indexa a maior parte da dívida pública, esteve entre as maiores do mundo, quando não foi a maior de todas.

Tabela 2 – Evolução dos gastos do Governo Federal (Em bilhões de reais correntes)

Itens de despesa	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Assistência Social	4,4	5,2	6,5	8,4	13,9	15,8	21,5	24,7
Saúde	20,2	23,6	25,4	27,2	32,9	36,5	39,7	44,9
Educação	10,6	11,6	13,2	14,2	14,5	16,2	17,3	21,4
Segurança Pública	2,1	2,6	2,2	2,4	2,8	3,0	3,4	4,7
Organização agrária	1,1	1,3	1,3	1,4	2,6	3,6	4,2	4,7
Despesas com pagamento de juros	47,4	63,2	66,9	79,3	88,5	105,9	168,6	158,6

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM

Na distribuição da carga tributária por níveis de renda, a crescente participação da tributação indireta vem onerando mais pesadamente os contribuintes de baixa renda, dada a maior representatividade dos gastos em consumo em seus orçamentos

familiares (DAIN, 2005). Segundo Pochmann (2008), baseado nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar, aqueles que recebem até dois salários mínimos têm comprometido quase que 50% de sua renda com a tributação. Esse fato é completamente distinto quando analisados os maiores níveis de renda, nos extratos com renda mensal superior a 30 salários mínimos, o peso da tributação é inferior a um terço de sua renda.

Outro fator que acentua o desequilíbrio da relação tributária revela-se, ainda, quanto à cobrança direta. Os trabalhadores pagam em impostos diretos proporcionalmente o dobro em relação aos empregadores. De acordo coma a Pesquisa de Orçamento Familiar, do IBGE, no extrato da população com renda mensal acima de R$ 957,96, os trabalhado pagam em tributos diretos 16% da renda e os donos de empresas apenas 8%. De 1999 a 2005, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais impostos sobre a renda que qualquer outro setor da economia (SALVADOR, 2008). Para se ter uma idéia, em 2007, o brasileiro trabalhou 146 dias somente para pagar os impostos, isto é, até o dia 26 de maio do mesmo ano, e considerando apenas a tributação direta: IR, INSS, IPVA e IPTU. Contraditoriamente, os serviços prestados, quando efetivamente ocorrem, são de péssima qualidade e apenas o básico, como no caso da saúde, previdência, educação e segurança.

Aliado a esta política perversa de elevada carga tributária sobre o consumo, o governo brasileiro mantém as mais altas taxas de juros do mundo, contaminando os gastos públicos, obrigando à geração de s*uperávits* fiscais, de até 4,25 % do PIB ao ano, para pagamento dos juros e encargos da dívida pública, num duplo beneficiamento do capital: no tributo e na destinação do fundo público.

O modelo tributário brasileiro é favorável à grande indústria, grande comércio, setor exportador, principalmente a agroindústria, que possui isenção, dispensando de contribuir para a

previdência social (ANFIP, 2008), acarretando grande elevação da carga tributária para todo o vasto setor de serviços. O peso dos impostos sobre o patrimônio no Brasil é insignificante, não chegando a 3% do PIB. Em 2007, segundo dados da ANFIP (2008) e do INESC (2008), a arrecadação dos impostos que tem incidência sobre o patrimônio respondeu por apenas 3,3% do montante arrecadado, apresentando um pequeno acréscimo. O único imposto federal sobre patrimônio – o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) tem uma arrecadação ínfima, chegando a ser inferior, na sua dimensão nacional, ao que alguns brasileiros pagam de IPTU em poucos Distritos da cidades de São Paulo (POCHMANN, 2008). A arrecadação do ITR significa menos de 0,1% do PIB, apesar da estrutura fundiária brasileira (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O imposto sobre as grandes fortunas, previsto na Constituição Federal de 1988, nunca foi regulamentado, ficando fora de todas as propostas de Reforma Tributária no Congresso. As tributações de renda e propriedade nunca ocuparam destaque na agenda nacional e nos projetos de Reforma Tributária, após 1988. Segundo Dain (2005), na proposta de Reforma Tributária de 2003, a única manifestação clara de diferenças ideológicas deu-se na objeção à instituição de tributação progressiva sobre as grandes fortunas. De um lado, os partidos conservadores foram claramente contra a circulação desta proposta. De outro, todos os demais parlamentares, com exceção do núcleo ideológico do PT e de alguns parlamentares de partidos de esquerda, pouco se mobilizaram na defesa das mudanças pretendidas.

A proposta de emenda constitucional da reforma tributária e as implicações para a seguridade social

Tendências da seguridade social brasileira

Desde que a produção capitalista constituiu-se como modo de produção dominante que suas leis imanentes da lógica de funcionamento, sustentadas pelos imperativos da acumulação e expansão, "destroem" qualquer barreira que se interpõe no seu caminho e, por conseguinte, promovem a busca incessante por elevadas taxas de lucro. No entanto, dado a ativação de alguns dos limites absolutos do capital, a exemplo do desemprego estrutural e da esgotabilidade de recursos naturais a nível global, torna-se cada vez mais patente a dificuldade de recuperação de uma "sobrevida" do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2002). Isso não implica, necessariamente, na implosão do capital, mas exprime os seus limites históricos.

Nesse sentido, desde meados da década de 1970, - dado o esgotamento da alternativa fordista e do modelo de Estado intervencionista keynesiano à crise econômica mundial de 1929/33 - um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais vem sendo implementado para recuperação das taxas de lucratividade da ordem global do capital. Dentre essas medidas destacam-se a privatização, a liberalização e a desregulamentação das finanças, do comércio e dos investimentos, adicionado a recorrência desenfreada de criação de capital fictício. Como analisa Chesnais (1996, p.14), tal cenário caracteriza-se como uma fase peculiar do processo de acumulação do capital, denominada de 'mundialização do capital'.

> A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase ininterrupta do

> capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.

As operações com o capital financeiro conformam a ponta de lança desse processo de mundialização. O estilo de acumulação nessa fase é dado pelas novas formas de centralização dos gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar no interior da esfera financeira. Há, portanto, uma "hipertrofria da esfera financeira", como referencia o referido autor, ao mencionar o crescimento dessa esfera em ritmos superiores aos índices de crescimento do PIB e do comércio internacional. No entanto, adverte o mesmo que:

> [...] a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação e exploração. Ela nada cria por si própria. Representa a própria arena onde se joga um jogo de soma zero: o que ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde (CHESNAIS, 1996, p. 309).

Um dos principais mecanismos que nutre esse processo de internacionalização financeira, já identificado por Marx no período de acumulação primitiva do capital, é o serviço da dívida pública. Segundo Chesnais (1996, p. 229), a liberalização das finanças permitiu que os governos procedessem à securitização (titularização) dos ativos da dívida pública, ou seja, financiamento dos déficits orçamentários mediante aplicação de bônus do Tesouro e outros ativos da dívida, nos mercados financeiros.

Mas todo esse processo não teria sido possível sem a intervenção política ativa da "mão pesada" do Estado, seja implementando as "reformas" trabalhista, administrativa e fiscal, seja derrubando todas as barreiras legais ao capital para satisfazer seus apetites insaciáveis de lucro.

Tecidas essas considerações, a seguridade social deve ser compreendida no âmbito destas macrodeterminações, que são definidas numa dimensão mundial, cuja extensão depende da condição de cada país no contexto da reordenação econômica (MOTA, 1995).

Em suas reflexões acerca da seguridade social, que inclusive é uma das maiores contribuições acerca do desvendamento desta temática no debate crítico, Mota (1995, 2001, 2007) vem chamando a atenção que:

> a complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior deste movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais (MOTA, 1995, p. 122).

Assim, a referida autora destaca esta importante questão para compreensão da seguridade social no interior da sociedade de classes e na luta permanente entre o capital e o trabalho, compreendendo a seguridade social como "produto das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado" (p. 136). E acrescenta que:

> a sua institucionalização depende tanto do nível de socialização da política conquistados pelas classes trabalhadoras como das estratégias do capital na incorporação das demandas do trabalho, configurando-se historicamente como um campo de disputas e negociações na ordem burguesa (MOTA; 2007, p. 136).

No caso brasileiro, a introdução do conceito de seguridade social, como política garantidora de direitos universais, só vai ser inaugurada na Constituição Federal de 1988, sendo um de seus principais avanços, que engloba as áreas de saúde, previdência e assistência social. No campo do financiamento, destaca-se como uma inovação a definição de um orçamento próprio (orçamento da seguridade social) com fontes determinadas advindas do lucro, do faturamento e da folha de salários.

Apesar desse avanço legal, com a significativa ampliação do conceito de seguridade social, com a universalização da saúde, a assistência como direito social e a previdência, o que se deu a partir dos anos 1990, com a implantação da política neoliberal determinada pelo grande capital foi a "expulsão gradual dos trabalhadores assalariados, de melhor poder aquisitivo, para o mercado de serviços, como é o caso da mercantilização da saúde e da previdência privada" (MOTA, 1995, p. 146), ou nas palavras de Granemann (2007, p. 60), "as necessidades de acumulação capitalista encontram espaços de valorização para 'resolver', ainda que momentaneamente sua crise, tem nas contra-reformas do Estado a sua expressão atual". Estas estratégias passam pela privatização das empresas estatais, bem como pela apropriação de espaços até então ocupados pela política social (previdência, educação, saúde, cultura, esportes, habitação etc), convertidos eles mesmos em mercadoria e transmutados em negócios operados pela iniciativa privada.

Este é um contexto de contra-reformas, através de novos processos políticos ao lado do agravamento da crise econômica, através de um movimento do grande capital e da burocracia estatal, que procura negar as conquistas obtidas, alegando a necessidade de adequar o modelo de seguridade social às atuais reformas econômicas do país. (GRANEMANN, 2007, p. 146).

Mota (1995) já chamava a atenção para essa tendência em seus estudos na década de 1990, que vieram a se confirmar a partir de então, reforçando e promovendo um profícuo debate acerca desta temática.

Essas tendências apontam uma clivagem em torno de dois pólos: a privatização e a assistencialização da proteção social brasileira. Assim, afirma Mota (2007, p. 132):

> Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, visto que a partir de então a tendência é ampliar as ações compensatórias ou de inserção, antes restritas aqueles impossibilitados de prover o seu sustento, ao mesmo tempo, impor novas condicionalidades de acesso aos benefícios sociais e materiais nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões por velhice, morte, invalidez e tempo de contribuição/idade. No caso da saúde, a despeito de seu estatuto universal, a realidade aponta para dois mecanismos: o de acesso a serviços privados como parte dos benefícios ocupacionais oferecidos pelos empregadores e o da expansão de planos de saúde populares, com oferta precária e restrita a serviços ambulatoriais de baixo custo operacional.

Nessa perspectiva, no interior da reorganização da produção e do Estado capitalista, as políticas sociais ganham outro direcionamento. Nesta condição, a própria crise da sociedade baseada no trabalho assalariado vai impactar nos mecanismos públicos de seguridade social, seja pelas críticas aos modelos universais de direitos e garantias sociais, seja pela crise fiscal do Estado, ou ainda pela ideologia neoliberal que vai indicar o caminho da superação da crise, através da criação de novas características aos programas de proteção social (MOTA, 2001).

Segue-se, então, um intenso processo de "liberalização" da seguridade social, em que a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo aparecem como eixos principais para o desenvolvimento das políticas sociais. Por outro lado, as antigas

funções relacionadas ao Estado de Bem-Estar social são bruscamente desregulamentadas, utilizando-se o argumento da competição e do individualismo como forças desagregadoras dos grupos organizados, desativando os espaços de negociações dos interesses coletivos.

Surge uma nova visão hegemônica no cenário nacional e internacional sobre as políticas sociais, determinadas pelos organismos internacionais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), prestigiando uma ideologia de proteção só para os desprotegidos, ou seja, as ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado. Assim, assistimos em toda a década de 1990, a desregulamentação da Constituição Federal de 1988, num ataque à agenda universalista prevista, que mesmo antes de ser implementada já sofreu um desmonte.

Nesse sentido, a "orientação" dos referidos organismos internacionais para as políticas sociais é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e organizações não-governamentais. O apelo à solidariedade e à parceria desreponsabiliza o Estado e despolitiza a sociedade, deslocando a questão social da esfera pública, ou seja, da ótica dos direitos e inserindo-a no plano de filantropia.

Nessa perspectiva, observa-se uma tendência de desfinanciamento da proteção social, em proveito do pagamento do refinanciamento da dívida pública, através da obtenção do *superávit* primário, mercantilização/mercadorização dos serviços e, conseqüentemente, redução dos direitos sociais, tardiamente conquistados no Brasil.

O quadro supracitado desvela o grau de desmonte a que vem sendo submetida às políticas sociais no país, através dos cortes nos gastos sociais, com o objetivo de atingir o *superávit* primário que, no ano de 2007, alcançou a cifra dos R$ 101,6 bilhões, segundo o Boletim do Banco Central (2008). Tal processo caracteriza a contra-reforma do Estado brasileiro, materializado no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) em meados da década de 1990. Os diagnósticos apresentados por este Plano serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional nas áreas administrativa e previdenciária, iniciando o processo de desmonte da previdência social brasileira (BEHRING, 2003).

A PEC nº 233/2008 e os rebatimentos no orçamento da seguridade social

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/2008, que foi enviada ao Congresso Nacional em fevereiro, altera os dispositivos relativos ao Sistema Tributário Nacional e dá outras providências, trazendo graves conseqüências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, particularmente, à seguridade social. Esta PEC tem o objetivo, segundo o governo, de facilitar a desoneração dos investimentos produtivos, desonerar a folha de salários e diminuir o efeito cumulativo da incidência dos diversos tributos nas várias etapas do processo de produção e circulação de bens e serviços. A proposta não modifica a estrutura tributária regressiva do sistema tributário brasileiro.

Há uma preocupação na desoneração da folha de salário como resposta à formalização do emprego, numa clara relação entre flexibilização dos contratos de trabalho e a formalização do emprego. Segundo Dain (op. cit.), o custo do trabalho no Brasil é muito baixo, comparando ao padrão internacional, o que dilui o peso dos encargos sobre a folha, incidente sobre a folha salarial, sem contar nas estratégias utilizadas nas últimas décadas, para alcançar maiores taxas de lucro, que consistem na reestruturação produtiva, através da robótica, terceirização, sub-contratação etc.

Argumento da imprensa burguesa, do governo e dos "especialistas e técnicos" a serviço do capital é que o "peso excessivo" da carga tributária seria responsável pelo elevado custo de contratação da mão-de-obra no Brasil, o que colaboraria para a crescente informalização da economia e para a alta evasão fiscal. Dain (1995, apud SOARES, 2001) contra argumenta que, independente do maior ou menor peso das contribuições sociais sobre a folha de salários, os custos diretos do trabalho são muito baixo no Brasil. São outros os fatores que explicam a informalização da mão-de-obra, como a terceirização e a flexibilização (tão em voga no mundo).

Com base nas análises da ANFIP (2008), da FENAFISCO (2008) e do INESC (2008), destacaremos as propostas da PEC/233 concernentes à seguridade social e seus rebatimentos para as políticas que a compõe. A referida proposta altera, substancialmente, a vinculação das fontes de financiamento exclusivas da seguridade social, da educação básica e do trabalho (ANFIP, 2008).

Para a seguridade social, a PEC nº 233 acaba com um de seus princípios – a diversidade das bases de financiamento – "talvez um dos mais importantes princípios constitucionais, absolutamente fundamental para estruturar a seguridade social" (BEHRING; BOSCHETTI; 2006, p. 157). Deixam de existir as contribuições sociais sobre o lucro e o faturamento das empresas, ficando previstas tão somente as contribuições previdenciárias. A partir desta proposta, a seguridade social será financiada pelas contribuições da folha de salários e do concurso de prognósticos e transferências de recursos fiscais, retornando ao que era antes da CF/88. Os três tributos mais relevantes que financiam a seguridade social serão extintos e haverá desoneração da cota patronal sobre a folha de pagamento. Para a seguridade social passa a ser destinado 38,8% do produto de arrecadação dos impostos sobre renda (IR), produtos industrializados (IPI) e operações com bens e prestações de serviços (IVA-F). Este percentual é equivalente à proposição entre a arrecadação da COFINS e da CSLL e à receita arrecadada, em 2006, com IR, COFINS, PIS, CIDE, salário educação e IPI.

O Governo Federal vem, a partir dos anos 1990, desmontando as conquistas adquiridas na CF/88, principalmente as pertinentes à seguridade social. Com esta proposta há um sepultamento de um dos principais princípio da seguridade social que é a diversidade da base de financiamento, inscrita na CF/88, no artigo 195, que ampliou o financiamento das políticas que a compõe, para além da folha de salários, incluindo a receita, o faturamento e o lucro.

A CF/88 preconiza que a seguridade social seja financiada pelo orçamento da seguridade social, composto pelas contribuições sociais e pelo orçamento fiscal, composto pelos impostos. Mas, a situação real é bem diferente. O único recurso fiscal que o governo repassa para o orçamento da seguridade é referente aos Encargos Previdenciários da União, benefícios de legislação especial (EPU), que significou, em 2007, apenas R$ 1, 613 bilhão (ANFIP, 2008).

Se com um orçamento exclusivo, com fontes diversificadas e definidas de recursos, o Governo Federal vem desvinculando os seus recursos, a partir da reforma a seguridade vai concorrer com todos os demais gastos do governo referentes ao orçamento fiscal. A carência de recursos para todas as despesas do orçamento fiscal poderá ser creditada às transferências realizadas para cobrir os déficits da previdência social ou o aumento de gastos com saúde e assistência social. A seguridade social vai concorrer com as demais políticas no orçamento e, como sabemos que esta não é prioridade nos governos neoliberais, as perdas serão maiores ainda.

Outro aspecto a destacar neste processo de desfinanciamento da seguridade social é que a referida PEC da Reforma Tributária mantém a Desvinculação de Recursos da União (DRU), com a mesma alíquota de 20%. Para se ter uma idéia do que vem significando esta desvinculação de recursos do orçamento da seguridade social, de 2004 a 2007, foram subtraídos do orçamento da seguridade social R$ 132 bilhões para composição de *superávit* fiscal. A seguridade social representa um tipo de Estado e de políticas

sociais que tem dificuldade para sobreviver no mundo atual, com a economia dominada pela lógica financeira, implicando numa clara subordinação da política social à política econômica.

A DRU resulta da política de ajuste fiscal, implantada desde os anos 1990, no Brasil, e mantida, com metas mais ousadas, no Governo Lula, na entrada no novo milênio, tendo como finalidade minimizar os impactos dos gastos com a dívida pública, fruto da política das altas taxas de juros, após o plano real. É justamente nos recursos da seguridade social que a DRU encontra a sua principal fonte.

Comparando os recursos do orçamento da seguridade social desviados através da DRU, no ano de 2006, constata-se que representou 33% a mais que os recursos executados no MDS e 63% a mais que os recursos executados no FNAS, no mesmo ano, numa clara demonstração de uma política de transferência de renda as camadas rentistas, em detrimento das garantias dos direitos sociais (DAVI et al, 2008).

Nessa perspectiva, o crescimento da dívida pública juntamente com a expressividade do mercado acionário das empresas conformam os "braços" de sustentação do atual estágio da acumulação capitalista, em sua *performance* de "mundialização financeira". Entretanto, alerta Iamamoto (2008, p. 109), embora este quadro caracterize o atual modo de estruturação da economia mundial, não significa afirmar que haja uma independência ou anulação de sua base produtiva, uma vez que "a esfera das finanças, por si mesma, nada cria, apenas nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho".

Considerações Finais

Portanto, do ponto de vista da composição do fundo público, temos uma carga tributária com estruturas regressivas, concentradora de renda e riqueza deixando alguns segmentos sociais praticamente imunes à tributação. E, no destino desses recursos,

vem sendo priorizado a transferência de renda aos setores rentistas, com muito prejuízo para os trabalhadores, e programas focalizados para os pobres.

Nessa perspectiva, a atual proposta de "reforma" tributária que poderia ser sinônimo de uma possível justiça tributária, ao tempo que desvela a supremacia dos imperativos do capital sobre as necessidades sociais básicas, reflete a crise estrutural do sistema do capital que não possibilita nenhuma expansão de gastos sociais, ao contrário, impõe um duro golpe ao orçamento da seguridade social e coloca em risco a sua existência, tal como foi aprovada na CF/88, priorizando aqueles gastos recomendados pelos organismos internacionais para programas focalizados e compensatórios. A sangria de recursos públicos, oriundos do próprio "sangue" dos trabalhadores, para saciar o apetite parasitário dos rentistas, via dívida pública, tanto coloca em xeque uma concepção democrática de fundo público quanto reafirma um dos axiomas marxistas da tendência do Estado para executar os interesses particularistas da classe social dominante.

Referências

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2007.** Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 12 jun 2008.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2006.** Brasília: ANFIP, 2007. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 30 jun 2007.

ANTUNES, D. J. N.; GIMINEZ, D. M. Transferência de renda aos ricos e aos pobres no Brasil: notas sobre os juros altos e o bolsa-família. **Revista Carta Social e do Trabalho (CESIT),** n. 05, set./abr. 2006/2007.

BEHRING, E. R. A cumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI. I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. (Col. Biblioteca Básica do Serviço Social, v.II)

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, v. 26, n. 87, p. 25-57, set. 2006.

BRAMI-CELENTANO, A.; CARVALHO, C. E. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Revista Katalyses**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan./jun. 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DAIN, S. A economia política da reforma tributária. **Revista Econômica,** Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 293-318, dez. 2003.

DAVI et al. Estrutura Tributária e Política Social: considerações sobre o financiamento da seguridade social, 2008, São Luiz – MA. **Anais...** XI ENPESS, São Luiz –MA, dezembro de 2008.

GENTIL, D. L. A falsa crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. Disponível em: <www.fundacaoanfip.org.br> Acesso em: 16 abr. 2007

GRANENAM, S. Políticas sociais e financerização dos direitos do trabalho. **Revista em Pauta,** Rio de Janeiro, nº 20, p. 57-69, 2007.

GUIMARÃES NETO, L. Finanças dos municípios nos anos 90: uma análise comparativa de Pernambuco e São Paulo. In: MOUTINHO, L. M. G.; SOUZA, A.V. **Os desafios das políticas sociais diante da crescente importância do poder local.** João Pessoa: FAPESQ/PB, 1998.

IAMAMOTO, M.V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília, n. 03, 2001.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MOTA, A. E. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 20, p. 127-139, 2007.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p.163-177, set. 2006.

OLIVEIRA, C. A. B. de. Ajuste Fiscal e Política Social. Revista **Carta Social e do Trabalho**, nº. 02, set-dez. 2005.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1985.

PEREIRA, J. D. **O (des) financiamento da política de assistência social no município de Campina Grande – PB (1997 – 2002)**: a incompatibilidade entre os preceitos legais e a agenda política de ajustes. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, Pós-Graduação em Serviço Social, 2004.

POCHMANN, M. Palestra de Abertura. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL REFORMA TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO FISCAL, 2008, Brasília. **Anais eletrônicos…** Brasília, 2008. Disponível em <www4.planalto.gov.br> Acesso em 24 ago.. 2008.

SALVADOR, E. Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais. **Nota Técnica,** Brasília, n. 140, p. 1-15, abr. 2008.

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