



Sessão temática: Política Social e Serviço Social.

Mesa coordenada Ajuste fiscal, fundo público e seguridade social no Brasil recente.

FUNDO PÚBLICO E FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

EVLÁSIO DA SILVA SALVADOR¹

Resumo: A presença do capital portador de juros e do capital fictício está no âmago das relações econômicas e sociais no capitalismo atual, com predomínio da financeirização. Em tempos de ajuste fiscal no Brasil, esta comunicação problematiza a captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros e pelo capital fictício, o que tem levado a um desmonte do financiamento da seguridade social. O texto demonstra o crescimento exponencial dos ativos administrados pelos fundos pensão, em detrimento do congelamento dos recursos públicos destinados ao orçamento da previdência social.

Palavras-chave: Fundo Público; Financeirização, Capital Portador de Juros Previdência Social; Fundos De Pensão.

Resumen: La presencia del capital portador de intereses y del capital ficticio está en el centro de las relaciones económicas y sociales en el capitalismo actual, con predominio de la financierización. En tiempos de ajuste fiscal en Brasil, esta comunicación problematiza la captura del fondo público por el Capital Portador de Intereses y por el capital ficticio, lo que ha llevado a un desmonte del financiamiento de la seguridad social. El texto demuestra el crecimiento exponencial de los activos administrados por los fondos de pensiones, en detrimento de la congelación de los recursos públicos destinados al presupuesto de la seguridad social.

Palabra-clave: Fondo Público; Financierización; Capital Portador de Intereses de La Seguridad Social; Fondos de Pensiones.

1. INTRODUÇÃO

Esta breve comunicação está inserida no âmbito de pesquisa que investiga implicações da financeirização no fundo público brasileiro e seus efeitos no financiamento das políticas sociais. Aqui apresenta-se os resultados provisórios do processo de financeirização da política de previdência social no âmbito do desmonte do financiamento da seguridade social.

A pesquisa dá continuidade no sentido de aprofundar os conhecimentos acerca do fundo público e do financiamento das políticas sociais no contexto da dominância financeirizada do capitalismo e da contrarreforma do Estado brasileiro.

¹Professor com formação em Serviço Social. Universidade de Brasília. E-mail: <trabalhos@alvoseventos.com.br>.

Um dos elementos que estamos desenvolvendo na pesquisa é a compreensão da disputa contemporânea do fundo público no Brasil no que diz respeito ao entendimento do processo de financeirização do capitalismo e seus efeitos nas políticas sociais. A presença do capital portador de juros e do capital fictício está no âmago das relações econômicas e sociais no capitalismo atual, com predomínio da financeirização.

Devido ao espaço limitado, este texto busca compreender a financeirização da previdência social, a partir do levantamento dos recursos orçamentários destinados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência (RPP), ao mesmo tempo que deslinda a evolução dos ativos dos fundos de pensão fechados no Brasil, no período de 2001 a 2017.

Além desta introdução, o texto apresenta mais três seções. A próxima que discute o fundo público e a sua relação com o capital portador de juros. Em seguida, a captura do fundo público pelo capital portador de juros e fictício para as políticas sociais. E, por fim, uma breve análise dos primeiros resultados sobre a financeirização da previdência social.

2 FUNDO PÚBLICO E CAPITAL PORTADOR DE JUROS

Partimos do pressuposto que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público. (SALVADOR, 2012). Sendo que uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010) é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções e de trabalho. Uma das funções vitais do fundo público na economia capitalista contemporânea é assegurar no âmbito do orçamento público a transferência na forma juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros. (SALVADOR, 2010).

Este último aspecto está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e as mudanças na proteção social que ocorrem com a crise do padrão fordista-

keynesiano, a partir da década de 1970, indicando uma ofensiva do capital à proteção social e às conquistas sociais do período após a Segunda Guerra. Para Mandel (1990), a crise é resultado de um conjunto complexo de elementos, não podendo ser reduzida a uma única causa, como por exemplo, a superprodução ou subconsumo. O autor destaca a queda tendencial na taxa de lucros e o aumento na composição orgânica como intensificação de uma crise com múltiplas dimensões. O baixo retorno dos investimentos produtivos, isto é, a queda na rentabilidade, leva a uma fuga do capital do setor produtivo para a esfera financeira, agindo de forma especulativa.

Aqui cabe destacar a presença do capital portador de juros e do capital fictício no âmago das relações econômicas e sociais no período atual, conforme aponta Lupatini (2012), baseado na obra de Marx (2017). Ainda que na época de Marx, as sociedades por ações, os mercados financeiros e creditícios estivessem em uma fase bastante inicial comparada a complexidade e relevância que têm na economia capitalista atual, sobretudo, diante da profusão de produtos financeiros, mas indicando o pleno desenvolvimento dos processos apontados por Marx. (LAPYDA, 2011).

Para Marx (2017), o Capital Portador de Juros (CPJ) é uma das formas em que ocorre a transformação do dinheiro, como expressão autônoma de um montante de valor, em capital, isto é, no valor cujo objetivo é conservar e gerar mais valor. Lupatini (2012) destaca no desenvolvimento capitalista e do sistema de crédito, que uma parte do capital industrial se autonomiza na forma de CPJ.

Marx (2017) explica que o dono do dinheiro que deseja-o valorizar como CPJ faz uma alienação a um terceiro, lançando-o na circulação, o que o torna capital para si mesmo e para outros. Ao entregar ao terceiro como capital, como valor que possui o valor de uso de criar mais-valia. Assim, o valor se conserva no movimento do capital e depois de ter funcionado, retorna para que o dispenseu inicialmente. Como explica Marx (1983, p. 259) “não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia”.

O emprego do dinheiro como capital industrial, mercantil ou de empréstimo o transforma de uma mercadoria *sui generis*. (MARX, 2017). Mas

seu valor de uso não é consumido como ocorre com as demais mercadorias, o valor inicial é conservado e multiplicado pelo recebimento de juros. Entretanto, diferentemente da mercadoria comum, “esse valor de uso é valor, saber, o excedente da grandeza de valor que resulta do uso do dinheiro como capital acima de sua grandeza de valor original. O lucro é esse valor de uso. Os juros decorrem da dedução de lucro, originando-se na mais-valia. (MENDES, 2012). Lupatini (2012, p. 65) observa que o possível movimento encurtado (D-D') é uma “mistificação, para o capital global se valorizar é ineliminável a produção de mais-valia, a exploração do trabalho pelo capital”. Para o autor, as formas do CPJ é a matriz de todas as configurações alucadas de capital e, portanto, do capital fictício. Mendes (2012), recorda que o capital fictício que tem parte de sua remuneração constituída por juros, não se confunde com descrição de Marx sobre o CPJ. Ainda que improdutivo, o CPJ desempenha função útil e indispensável a circulação do capital industrial. O capital fictício é totalmente parasitário. Conforme Mendes (2012, p. 67), o capital fictício “constitui um envolvimento do capital portador de juros, ou mesmo, das formas que podem ser assumidas por esse capital portador de juros”.

O capital fictício nasce como consequência da existência generalizada do capital a juros, como resultado de uma ilusão social, para Carcanolho e Sabadini (2009, p. 43), por detrás do capital fictício “não existe nenhuma substância real e porque não contribui em nada para a produção ou para a circulação da riqueza, pelo menos no sentido de que não financia nem o capital produtivo, nem o comercial.”

Mendes (2012), com base no livro III de O Capital do Marx, sintetiza três grandes formas de capital fictício: dívida pública, o capital acionário e o capital bancário. Mendes (2012) acrescenta, ainda, o atual mercado de derivativos, extemporâneo ao tempo de Marx. Os títulos públicos da dívida são “formas assumidas pelo capital fictício, pois, em termos da totalidade, esses títulos não têm valor em si”. (LUPATINI, 2012, p. 67).

O CPJ está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise em curso no capitalismo contemporâneo. (CHESNAIS, 2005). Os juros da dívida pública pagos no orçamento público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e

amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados "investidores institucionais" que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, portanto, operam no sentido da captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira.

Convém destacar que relação capital e trabalho tem configuração diferente nos países periféricos em relação aos países centrais. Marini (2011) chama atenção que as economias dependentes são baseadas em transferências de valores resultantes da troca desigual no mundo capital e, portanto, tem como cerne a superexploração da força de trabalho. Com isso, a acumulação capitalista e por corolário os recursos alocados pelo fundo público nas políticas sociais têm particularidades de uma economia subordinada e periférica no mundo capitalista.

De acordo Mézáros (2002) enfrenta-se uma situação de crise estrutural do capital, com parcela significativa da população mundial vivendo em condições extremamente precárias. O desemprego estrutural reinante, o subemprego, os sistemas públicos de saúde e educação deficientes, a fome e a proliferação de favelas – apesar das promessas liberais de pleno emprego, progresso para todos e fim da pobreza – são algumas das consequências nefastas de tal crise.

A estratégia do capital consiste em contornar os empecilhos e resistências encontrados, quando não é possível superá-los diretamente, o que gera inúmeros antagonismos sociais, acirra as lutas de classe, aumenta a vulnerabilidade dos trabalhadores e potencializa as refrações da questão social. (MÉSZÁROS, 2002).

A característica comum a todas as crises do capital dos últimos 30 anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. A financeirização implica pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade

social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises internacionais.

3 CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO PELO CAPITAL FICTÍCIO E CPJ E AS IMPLICAÇÕES PARA FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No âmbito das transformações contemporâneas do capitalismo ocorre o desenvolvimento de instituições especializadas — como os investidores institucionais, os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos —, que faz da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas poupadas das famílias, principalmente por meio dos planos privados de previdência e da poupança salarial, o caminho de uma acumulação financeira de grande dimensão. De forma que a acumulação financeira acontece pela centralização nessas instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas que têm por finalidade a função de valorizá-los na forma de ativos financeiros, buscando mantê-los fora da produção de bens e serviços.

A análise de Granemann (2006, p. 20-21) mostra que o capital industrial não sofre oposição do capital portador de juros, não sendo excludente entre si, pois o máximo que pode ocorrer no âmbito da burguesia são disputas pontuais pela apropriação de parcelas da mais-valia no âmbito das especializações do capital industrial, que é a síntese do capital global. O capital industrial após ter submetido e incentivado em seu “próprio proveito o capital de comércio de mercadorias e o capital de comércio de dinheiro dá-se a conhecer por suas formas autônomas: como capital produtivo, capital portador de juros e capital comercial”.

Ao analisar o período pós-liberalização comercial e financeira, no Brasil, Bruno (2007) destaca que, após quase duas décadas de adesão ao processo de globalização, ocorreu decréscimo da participação relativa do capital produtivo no estoque de capital fixo no país, ao mesmo tempo em que há um crescimento expressivo da renda de juros. De acordo com Bruno (2007), as mudanças institucionais do período de elevado crescimento econômico permitiram o desenvolvimento de estruturas financeiras sofisticadas no Brasil. Assim, quando

as condições endógenas de reprodução do crescimento se esgotam juntamente com a conjuntura internacional adversa, ocorre um deslocamento do eixo de acumulação de capital, com o apoio do Estado, para o setor bancário-financeiro.

No período de liberalização comercial e financeira, sobretudo após o Plano Real, de julho de 1994, a acumulação rentista ocorre em novas bases institucionais e em um ambiente econômico marcado pela baixa inflação e elevadas taxas de juros, sob a égide do pensamento neoliberal. O novo desenho institucional assegurou que os ganhos inflacionários dos bancos fossem substituídos por resultados provenientes de aplicações em ativos vinculados à dívida pública. A partir do Plano Real, a composição das receitas das instituições financeiras que anteriormente dependiam dos ganhos com *floating*² foi substituída por operações ativas de tesouraria: aplicações interfinanceiras de liquidez e títulos de valores mobiliários, ou seja, aplicações em títulos da dívida pública.

Para Carvalho (2007, p. 99), “a dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira”. Os portadores de títulos públicos usam o subterfúgio de condições de “credores” do setor público para esconder a sua real condição de privilegiados da política econômica, principalmente a política fiscal e monetária, em curso nos anos de neoliberalismo. O fundo público transfere enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico. Além disso, “a dívida pública sempre teve por origem as relações de classe e o poder político que permitem aos ricos escapar amplamente, ou mesmo quase completamente, dos impostos” (CHESNAIS, 2005, p. 39).

Um dos principais beneficiários dessas políticas são os fundos de pensão, que têm apresentado um crescimento extraordinário no país, com seus ativos evoluindo acima do crescimento do PIB. De acordo com Granemann (2006), esse desempenho tem relação direta com a lenta erosão da previdência pública no Brasil. Na tese da autora, essa tem sido uma condição econômica e financeira, além de ideológica para a construção da previdência complementar,

² Os ganhos com *floating* são os recursos oriundos de depósitos à vista ou em trânsito, tributos especialmente captados a custo zero e aplicados à taxa de juros do dia.

enquanto a previdência privada faz a mediação para realização do capital portador de juros, mobilizando bilhões de recursos em “investimentos” em mercados de capitais e capitais fictícios de dimensão especulativa. No lado ideológico, a cultura de crise da previdência pública faz surgir a “confiança nas instituições típicas da forma capital portador de juros como o lugar eficiente para a garantia das aposentadorias” (GRANEMANN, 2006, p. 10). Como afirma a autora, a opção por comportamentos especulativos dos fundos de pensão é visível pelo predomínio de receitas lastreadas nos títulos da dívida geridos pelo setor financeiro.

A canalização de recursos para a esfera financeira da economia é articulada pela inter-relação entre Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que garante a rentabilidade do capital portador de juros (SALVADOR, 2010).

A base de sustentação do Plano Real, engendrado, em 1994, durante o mandato do presidente Itamar Franco, é sustentada no chamado tripé da macroeconomia neoliberal, notadamente a política fiscal. No ajuste fiscal em curso desde 1993, DRU tem sido um importante instrumento para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social. A DRU tem sua origem no antigo “Fundo Social de Emergência (FSE)”, que já em 2004, permitia a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Nos exercícios financeiros seguintes, o propósito permanece, mas o nome muda para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A partir do ano 2000 passa a vigorar a DRU com sucessivas prorrogações. A mais recente ocorreu por meio da EC 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023. O novo texto também amplia de 20% para 30% o percentual das receitas de tributos federais que podem ser usadas livremente e altera quais tributos podem ser desvinculados, incluindo os fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras. (SALVADOR, 2017).

O atual governo brasileiro volta com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, do financiamento público, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Emenda Constitucional 95. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do

governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por 20 anos, limitando-se a correção pela inflação.

A formatação e a adequação das políticas sociais às finanças têm como um dos elementos a contrarreforma do Estado. No caso brasileiro o melhor exemplo é na previdência social, seja pelos cortes de direitos e dificuldades de acesso aos benefícios na esfera pública (emendas constitucionais 20/1998 e 41/2003). Assim como, de acordo com Granemann (2007, p. 59), “o novo modelo passa a enformar a organização dos serviços sociais nas suas dimensões econômica, ideológica e política, razão pela qual, independente da natureza pública ou privada, esses serviços são ideologicamente denominados, inclusive mesmo no âmbito da ação filantrópica dos capitais privados” nas diversas formas de privatização do fundo público, estatal, transferidos para os mais variados agentes privados.

4 FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A política social da previdência é que expressa melhor a relação com a financeirização da economia. A instituição da previdência privada fechada, sob a forma de “Fundações de seguridade”, está entre tais estratégias, seguindo o exemplo dos Estados Unidos, que implementou sua previdência privada na década de 1950. A implantação da previdência privada no país compõe um conjunto de medidas que fortalece a financeirização da economia em detrimento da previdência social pública.

A financeirização da riqueza no capitalismo atinge as políticas sociais, o conjunto de seus direitos, do seu financiamento e do seu orçamento. O cerne é a disputa no campo da economia política e de uma forte pressão para mais recursos para o pagamento de juros e amortização da dívida à custa do fundo público. O Brasil compromete, há pelo menos 25 anos, cerca de um terço do orçamento público anual com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública. Em 2017, os dados oficiais (STN) revelam que para o pagamento de juros e amortização da dívida foram destinados R\$ 523,44 bilhões, isto é, 26,17% do orçamento executado naquele ano, excetuando a rolagem da dívida que foi de R\$ 462,63 bilhões.

A Dívida Líquida Consolidada do Setor Público saltou de 39,2%, em maio de 2016, para 52% do PIB em fevereiro de 2018. De acordo com estudo do CEPR (Center for Economic and Policy Research) em 183 países, o Brasil somente registra comprometimento com despesas com a dívida pública menor que o Iêmen (8,36%), a Gâmbia (8,81%) e o Líbano (9,15% do PIB).

A seguridade social e seu orçamento são peças-chaves para compreensão do ajuste fiscal e da captura do fundo público pelo Capital Portador de Juros (CPJ). Como parte da política de ajuste fiscal, em curso desde 1993, que prioriza a realização de superávits primários para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, o governo federal vem se apropriando das contribuições sociais destinadas à seguridade social. O corolário é o esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social deixando os recursos públicos liberados para os condutores das políticas econômicas atenderem os interesses do capital.

Outro instrumento de política fiscal que vem agravando a retirada de recursos para o financiamento da seguridade social são as renúncias tributárias sobre as contribuições sociais. Diante do agravamento da crise do capital, o governo intensificou a partir de 2010, as concessões de renúncias fiscais para permitir a recomposição das taxas de lucros de diversos setores econômicos.

Nesse contexto, vem ocorrendo o desmonte do financiamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS) em um contexto de ajuste fiscal e de contrarreforma do Estado. Assim, torna-se relevante conhecer os dados oficiais da seguridade social naquilo que o governo federal entende como OSS, que é divulgado mensalmente, na forma da execução das Receitas e Despesas nos “Relatórios resumidos da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos” da Secretária do Tesouro Nacional (STN). Nesses relatórios também é possível descobrir os valores “surrupitados” pela DRU da seguridade social. Convém destacar que esses resultados são diferentes daqueles divulgados anualmente pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)³, pois a entidade busca divulgar o OSS mais próximo do previsto na CF de 1988. (SALVADOR, 2017).

³ A ANFIP divulga anualmente uma análise do orçamento da seguridade social, disponível em <http://www.anfip.org.br/publicacoes/home>

O governo federal inclui no OSS tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA), como nos resultados divulgados pela STN, todas as despesas previdenciárias tanto do RGPS, como as do Regime Próprio de Previdência (RPP) do setor público, além despesas com benefícios dos servidores públicos federais e os gastos com saúde dos militares. Esses gastos (acertadamente) não são considerados nos resultados apurados pela ANFIP. A instituição também inclui no montante das receitas os valores desviados pela DRU, o que resultaria em um OSS superavitário bem diferente das contas oficiais. Assim, o chamado OSS, na contabilidade oficial, está inflado por despesas que deveriam ser do orçamento fiscal e está subestimado nas receitas, pois não considera os valores desviados pela DRU e pelas renúncias tributárias.

Desde 2008, a DRU não tem, nos dados oficiais, o mesmo impacto sobre as contas da seguridade social como teve no período de 2000 a 2007. (SALVADOR, 2010). Com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o OSS deixou de registrar superávits nas contas oficiais da STN, a partir de 2009.

Mesmo após 2008, os efeitos da DRU sobre as políticas da seguridade social continuam perversos, pois ao deixar para “livre” gestão do comando econômico feito pelos Ministérios da Fazenda e de Planejamento, os recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para as políticas da seguridade social acabam sendo um importante instrumento de gestão fiscal para contingenciamento de recursos orçamentários como finalidade de assegurar temporariamente superávit primário durante o ano, limitando os gastos das áreas sociais aos previstos constitucionalmente. (SALVADOR, 2012). Os recursos que retornam do orçamento para o OSS acabam sendo alocados em benefícios em detrimento dos investimentos e gastos com serviços de saúde e socioassistenciais.

O governo federal vem promovendo um desmonte nas receitas da seguridade social que advém das medidas tomadas pelo governo brasileiro por meio das renúncias tributárias para socorrer o capital, com graves implicações sobre o financiamento da seguridade social. Destacam-se, sobretudo, as políticas de desonerações tributárias das contribuições sociais e a desoneração da folha de pagamento, que afetam o financiamento do orçamento da seguridade social. (SALVADOR, 2015).

Levando em conta as renúncias tributárias, a partir de 2010, quando estão incluídas as renúncias previdenciárias referente às contribuições de empregadores e empregados para seguridade social (folha pagamento), ocorreu, conforme Salvador (2016), o expressivo crescimento de 71,69%, acima da inflação, evoluindo de R\$ 98,09 bilhões (2010) para R\$ 168,41 bilhões (2016). O (des) financiamento do OSS com a retirada de recursos por meio da DRU e das renúncias tributárias, alcançou o montante de R\$ 269,50, em 2016, isto é, 37,60% acima dos recursos que foram destinados no mesmo ano para as políticas de saúde e assistência social no orçamento da União, que totalizaram o montante R\$ 195,86 (SALVADOR, 2017).

Esses valores indicam que o OSS, mesmo pelas contas oficiais, que estão longe do orçamento determinado pela CF de 1988 seria superavitário, caso fossem devolvidos os recursos retirados por meio da DRU e das renúncias tributárias a seguridade social.

As despesas executadas na função previdência social não corroboram para discurso corrente do governo de descontrole das contas previdenciárias. A função previdência social (no orçamento público) não acompanhou sequer o crescimento do montante dos recursos destinados no âmbito do OSS. Importante ressaltar que nos dados da função previdência social, o governo também paga os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais (civis e militares) que, por princípios constitucionais, não incluiriam esse tipo de gasto. Um detalhamento da execução orçamentária de 2016 da função previdência social, por ações, a partir dos dados sistema Siga Brasil, revela que foram destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores civis o total de R\$ 65,65 bilhões e mais R\$ 17,34 bilhões ao custeio das pensões militares das forças armadas.

Conforme Delgado (2002) em que pese serem legítimas as despesas com inativos e pensionistas da União, esses dispêndios devem pertencer ao fiscal, o qual é financiado por tributos e não por recursos próprios do OSS. A Constituição de 1988 não inclui a previdência do servidor público no capítulo específico que trata da seguridade social. (SALVADOR, 2010).

Diante do desmonte do Orçamento público da seguridade social, vem crescendo de forma exponencial o mercado de fundos de pensão no Brasil, cuja administração de recursos está diretamente voltada ao manejo do capital fictício.

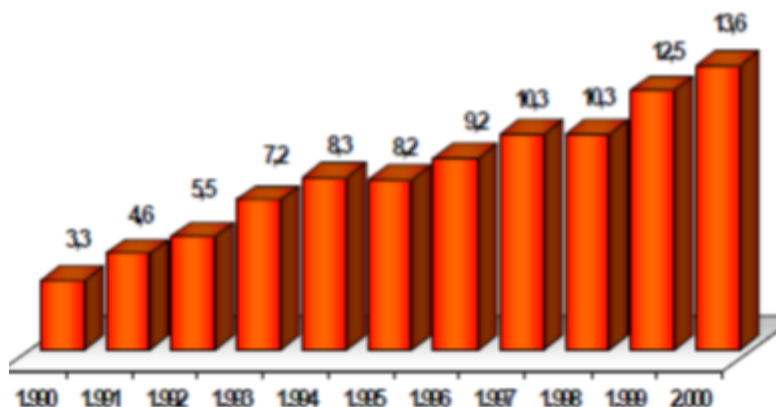
A previdência complementar no Brasil é organizada em dois grandes segmentos. O primeiro composto por entidades fechadas previdência complementar (EFPC), que são chamadas de fundos de pensão e organizadas por empresas e associações. O seu objetivo principal é a garantia de um complemento a aposentadoria oferecida pelo sistema público de previdência social (RGPS ou RPPS), por meio da administração de planos de benefícios, cujos recursos são aplicados no mercado financeiro.

Há um segundo grupo de entidades que compõe a chamada previdência complementar aberta. Seguindo o que determina a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, trata-se de um destacando caráter facultativo e eminentemente complementar deste tipo de “previdência”, conforme Rosendo (2016). Essas são as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), que são “constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário acessíveis a qualquer pessoa física”. (ROSENDO, 2016, p. 395).

No bojo das contrarreformas previdenciárias do Estado brasileiro, cresce a privatização da previdência e a expansão da financeirização dos direitos que deveriam estar sendo assegurados no âmbito do Estado. A previsão legal mais significativa para o desenvolvimento da previdência privada brasileira deu-se com a contrarreforma sofrida pela previdência social em 1998, que constitucionaliza o regime privado de previdência, aprofundando as mudanças iniciadas ainda na ditadura civil-militar, conforme Granemann (2006).

Desde anos 1990 vem ocorrendo o crescimento exponencial dos ativos das entidades fechadas de previdência complementar (fundo de pensão), conforme o gráfico 1, em 1990, esses ativos representavam 3,3% do PIB, alcançando 13,6%, em 2000.

Gráfico 1 – Ativos dos fundos de pensão em % do PIB



Fonte: IBGE/ABRAPP

Os ativos dos fundos pensão se estabeleceram acima de 12% ao longo dos anos do século XXI, alcançando o patamar de 17,8%, em 2017 e se estabilizando 12,8% do PIB, em dezembro de 2017 (ver tabela 1), alcançando 261 entidades fechadas de previdência complementar, conforme dados da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP)⁴. Essas entidades, conforme consolidado estatístico da ABRAPP, de janeiro 2018, tinham 2.507.413 participantes ativos, 3.708.487 dependentes e 824.127 assistidos. Rosendo (2016) destaca que as entidades de previdência aberta respondiam por 2,18% do PIB, em 2015. Portanto, a previdência privada, enquanto mercadoria que substitui os direitos dos trabalhadores, já ocupa uma fatia expressiva do PIB brasileiro de quase 15% do PIB, atendendo uma parcela ínfima da população. Paralelamente, o desmontes do financiamento da seguridade social (SALVADOR, 2017), leva a uma estagnação dos recursos alocados no fundo público para o conjunto dos trabalhadores brasileiros, como demonstra a tabela 1.

Tabela 1 – Evolução dos ativos do fundo de pensão e dos gastos públicos com previdência Social, em % do PIB

Anos	Ativos Fundos de Pensão	Gastos Orçamentários com Previdência
2001	13,1%	8,1%
2002	12,8%	8,2%
2003	14,1%	8,3%
2004	14,9%	8,4%
2005	14,9%	8,6%
2006	16,1%	8,8%

⁴ Disponível em abrapp.org.br. Acesso em 05 de julho de 2018.

2007	17,8%	8,6%
2008	14,7%	7,7%
2009	15,9%	8,3%
2010	14,4%	8,0%
2011	13,7%	7,9%
2012	14,2%	8,0%
2013	13,0%	8,1%
2014	12,7%	8,2%
2015	12,2%	8,6%
2016	12,6%	9,3%
2017	12,8%	9,7%

Fonte: ABRAPP e SIGA Brasil
Elaboração própria.

Os gastos públicos com previdência pela União (RPP e RGPS) não chegam a 10% do PIB, conforme a tabela 2. Isso para atender 34,5 milhões de pessoas, a um valor médio de benefício de R\$ 1.228,36 (um pouco mais que um salário mínimo), conforme dados do Boletim Estatístico de Previdência Social (fevereiro de 2018) do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).⁵

Uma breve olhar na carteira consolidada das aplicações dos ativos do fundo de pensão, em 2017 (tabela 2), a conexão entre a previdência privada e o capital portador de juros, notadamente o capital fictício que busca a “valorização” na especulação financeira, tornando essas instituições sócias da dívida pública brasileira. Rozendo (2016, p. 397) adverte que a “previdência privada aberta ao movimentar o mundo das finanças, em especial pelo volume de dinheiro que esta põe em circulação, canaliza estes recursos para as instituições financeiras, a fim de transformá-los em capital que porta juros”.

⁵ Disponível em previdenciasocial.gov.br. Acesso em 05 de julho de 2018.

Tabela 2 - Carteira consolidada das aplicações dos fundos de pensão, em 2017
Valores em R\$ milhões

Discriminação	2017	%
Renda Fixa	600.320	72,62%
Títulos públicos	143.640	17,38%
Créditos privados e depósitos	20.912	2,53%
SPE	129	0,02%
Fundos de investimentos – RF	435.639	52,70%
Renda Variável	152.279	18,42%
Ações	72.177	8,73%
Fundos de investimentos – RV	80.102	9,69%
Investimentos estruturados	44.998	5,44%
Empresas emergentes	335	0,04%
Participações	11.028	1,33%
Fundos imobiliários	1.849	0,22%
Imóveis	31.786	3,85%
Operações com participantes	24.590	2,97%
Empréstimos a participantes	18.788	2,27%
Financiamento imobiliário	1.365	0,17%
Outros	4.437	0,54%
Total	826.624	100,00%

Fonte: ABRAPP

Elaboração própria

Dos R\$ 826,6 bilhões dos ativos dos Fundos de Pensão, em 2017, 72,67% estavam aplicados em Renda Fixa, isto é, em títulos públicos e fundos de investimentos vinculados a dívida pública brasileira. Como coloca Marx (2017), os títulos das dívidas asseguram ao credor direitos sobre as receitas do Estado, sobretudo, de impostos. Os títulos públicos da dívida são “formas assumidas pelo capital fictício, pois, em termos da totalidade, esses títulos não têm valor em si”, conforme o autor. Para Carconolho e Sabadini (2009), quando o direito a tal remuneração está representado por um título que pode ser comercializado, vendido a terceiros, converte-se em capital fictício.

O segundo maior volume de aplicação dos fundos de pensão está em aplicação de renda variável, que consiste basicamente na compra de ações e de fundo de investimentos de Renda Variável, administrado pelo mercado financeiro, que tem em sua carteira ações das empresas. Portanto, 18,42% dos ativos dos fundos de pensão (tabela 2), advém de remuneração especulativa que dependem da lucratividade das empresas, colocando as aposentadorias de uma parte dos trabalhadores na dependência da extração da mais-valia de

outros trabalhadores (GRANEMANN, 2007). Marx (2017), no livro III Do Capital, já destacava o capital acionário como uma das formas de capital fictício.

5 CONCLUSÃO

Este texto problematizou a captura do fundo público pelo capital portador de juros e pelo capital fictício como central no âmago das relações econômicas e sociais no capitalismo atual, com predomínio da financeirização.

O ajuste fiscal no Brasil em tempos de contrarreforma do Estado e de financeirização do capitalismo têm levado a um desmonte do financiamento da seguridade social, ao mesmo tempo em que cresce de forma exponencial os ativos dos fundos de pensão perante o congelamento dos recursos públicos destinados a previdência social. Situação que torna mais grave com o novo Regime Fiscal implantado pelo governo golpista do presidente Temer.

REFERÊNCIAS

ABRAPP. **Consolidado Estatístico**. Rio de Janeiro: ABRAPP, 2018.

ANFIP. **Análise da Seguridade social 2016**. Brasília: 2017.

BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING; Elaine. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos** São Paulo: Cortez, 2010.

BRUNO, Miguel. Regulação e crescimento econômico no Brasil: um regime de acumulação bloqueado pelas finanças. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, Vitória. **Anais...** Vitória, maio 2007.

CARCANOLHO, Reinaldo. SABADINI, Mauricio. Capital fictícios e lucros fictícios. **Revista Sociedade Brasileira Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, jun. 2009

CARVALHO, Carlos. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 99-110.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 35-68.

DELGADO, Guilherme et al. **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)**. Brasília: IPEA, set. 2002. (Texto para discussão n. 909).

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, set. 2006.
INSS. **Boletim estatístico da previdência social**. Brasília: INSS, fevereiro de 2018.

LAPYDA, Ilan. **A "financeirização" no capitalismo contemporâneo**: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Universidade de São Paulo, 2011.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: Salvador, E. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 59-92.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo Tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: TRASPADINI, R; STEDILE, J. P. **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 131-172.

MARX, Karl. **O Capital Livro III**. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 3: O processo global de produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. v. VI.

MENDES, Áquilas. **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. São Paulo: Hucitec, 2012.

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

ROZENDO, Henrique. O mercado da previdência privada aberta no Brasil. **Ser Socia (UnB)**, v. 18, p. 391-406, 2016

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: In: SALVADOR, Evilasio. et al. (Orgs). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 123-152.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilasio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com Base nos Declarantes do Imposto de Renda no Brasil (2007 a 2013)**. Brasília: INESC, 2016.