



Fundo público: sugestão para uma agenda

Public fund: suggestion for an agenda

Fondo público: sugerencia para una agenda

Victor Leonardo de Araújo

UFF

Niterói, RJ-Brasil

victor_araujo@terra.com.br

O texto de Giselle Souza analisa o debate sobre a proposta de reforma da previdência em contexto de financeirização das políticas sociais sob a égide do neoliberalismo. Há pouco ou nada que contestar a respeito dos seus resultados e de sua argumentação, e muito com o que se afligir, já que a autora destaca, com precisão, que as receitas da seguridade social, comprometidas por uma conjuntura adversa – pelo pacote de desonerações fiscais em vigor desde o governo Dilma Rosseff e também pela recessão em curso – serão agora estruturalmente comprometidas pela reforma trabalhista e pela reforma fiscal (o “teto” dos gastos primários). Em conjunto, todas essas políticas colocarão em xeque a sustentabilidade do sistema de seguridade, servindo de pretexto para a privatização do sistema, particularmente da previdência, financeirizando-a na forma do regime de capitalização.

Entretanto, parte de sua argumentação é construída tendo o fundo público como objeto, e a autora discute sua composição, coletada de forma regressiva, sendo os recursos oriundos dos trabalhadores e trabalhadoras, sua principal fonte e sua destinação, a qual privilegia preponderantemente o capital. Neste sentido, avalio que o conceito de fundo público merece ser aprofundado, talvez repensado. A partir daí, proponho uma proposta de reparo, não na sua argumentação a respeito da reforma da previdência e do processo de financeirização em curso, mas do uso do termo (categoria?) “fundo público”, que analiticamente pode permitir a incorporação de outros elementos, tornando a análise mais rica. Trata-se de uma sugestão para trabalhos futuros.

Na literatura de serviço social, ao debater o financiamento das políticas sociais a partir de recursos públicos, é recorrente a utilização do termo “fundo público”. Souza et al. (2017: 626), citando Behring (2010)¹, define o fundo público como “uma punção compulsória, na forma de impostos,

¹ BEHRING, E. R. “Crise do capital, fundo público e valor”. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org) Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida”, ou melhor, “parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções”. E um pouco mais adiante: “O sistema tributário será o mecanismo de formação do fundo público e, no caso brasileiro, se sustentará em grande medida nos e pelos salários”.

Claro está, portanto, que o orçamento do setor público (fiscal e da seguridade social, no caso da União, e também dos estados e municípios) constitui objeto privilegiado de quem investiga o fundo público: pelo lado da sua composição, privilegia-se o sistema tributário e as demais receitas, e pela sua destinação, privilegia-se a composição dos gastos. Não há qualquer problema nisto, salvo o fato de que o conceito de “fundo”, se aplicado de forma rigorosa, permitiria avanços analíticos importantes. Ou, melhor dizendo, a separação entre fluxos (recursos que compõem o fundo, e recursos que dele saem) e estoques (o fundo propriamente dito, incluindo ainda outros recursos que não transitam pelo orçamento fiscal) pode permitir uma mensuração mais precisa do que é o fundo público e alcançar disputas que ocorrem ao largo do orçamento.

Um exemplo é o saldo dos recursos mantido na conta única do Tesouro Nacional (TN) no Banco Central (BC). Esta conta consolida todos os saldos em caixa do governo federal em uma conta remunerada pelo BC, e seu saldo inclui os superávits primários de exercícios anteriores, rentabilizados, e que servem como um “colchão de liquidez” para assegurar os resgates líquidos de recursos dos detentores da dívida pública, bem como para a operacionalização das políticas fiscal e monetária. Ao estabelecer o “potencial da “folga” que o governo possui no Brasil para pagar suas obrigações sem ferir a legislação vigente” (SERRANO & PIMENTEL, 2017: 5), esta conta também permite uma melhor operacionalização das políticas fiscal e monetária. Em julho de 2018, o saldo desta conta acumulava pouco mais de R\$ 1 trilhão, segundo o BC, o equivalente a 75,9% do fluxo de despesas primárias do governo central nos doze meses acumulados entre agosto de 2017 e julho de 2018 (R\$ 1,3 trilhão)². A utilização dos recursos desta conta é demasiadamente restritiva, já que anualmente a lei orçamentária veda a criação de novas despesas sem a contrapartida em receitas, e o debate do orçamento anual praticamente interdita a possibilidade de ampliação do déficit primário sob o pretexto de elaboração de políticas fiscais expansivas nos moldes keynesianos. É surpreendente que se propague a existência de uma “crise fiscal”, argumento utilizado largamente como pretexto para reformar a previdência social, sucatear os serviços públicos para sua posterior

² <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

privatização, reduzir o acesso da população às políticas sociais, quando o saldo da conta única do TN no BC registra um valor superior a R\$ 1 trilhão. Este é um elemento que tem escapado à literatura que investiga o fundo público. Não estamos, com isto, sugerindo que o saldo desta conta seja utilizado para cobrir os déficits primários anuais, tampouco para cobrir o assim chamado “déficit da previdência”, mas trata-se de recursos ociosos que poderiam ser utilizados em estratégias emergenciais de sustentação do nível de atividade e para a preservação de padrões mínimos de qualidade e oferta de serviços públicos, em vez de discutir sua mercantilização e privatização.

A ideia de um “fundo público” deve também incorporar os fundos propriamente ditos, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O primeiro constitui a principal fonte de recursos para o financiamento das políticas habitacionais, que no Brasil são modeladas pelos grandes oligopólios que operam no setor imobiliário, como as grandes empresas de construção e incorporadoras. Já parte do FAT constitui fonte de recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que em 2017 destinou 58% dos seus desembolsos para as grandes empresas³. A destinação desses recursos para finalidades que sejam, embora, geradoras de emprego e renda, viabilizam também a geração de uma massa de lucro apropriada pelos proprietários de tais empreendimentos, que tem seu poder político reforçado em suas estratégias de aprovação de modificações (“reformas”) nas legislações trabalhista e previdenciária, sempre no sentido de retirar direitos dos trabalhadores. Especificamente no que diz respeito à previdência, os empreendimentos resultantes da destinação desses fundos (FAT e FGTS) muitas vezes se articulam com os fundos de pensão, privados e públicos, que têm na participação nesses empreendimentos, sob engenharias financeiras diversas, alternativas de rentabilização, e cuja expansão depende da desarticulação e da inviabilização dos sistemas públicos de previdência e de seguridade social.

No limite, há que se considerar ainda a possibilidade de incorporar os próprios fundos de pensão, especialmente das empresas estatais, ao conceito de “fundo público”. Embora a destinação de seus recursos seja regulamentada por legislação rigorosa – e é importante que o seja, já que se trata de recursos de poupanças individuais que custearão as futuras aposentadorias e pensões dos trabalhadores a eles vinculados – é possível que tais recursos sejam utilizados para a formulação de políticas públicas direcionadas para a classe trabalhadora. Isto, contudo, não constitui a regra. Em um

³ Conforme o Relatório Anual de 2017, disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual>.

passado muito recente, foram recorrentes os exemplos de uso dos fundos de pensão das empresas estatais na formação de grandes consórcios em associação com grandes empresas privadas para a aquisição de empresas no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. Prevalece, nesses casos, a lógica da valorização do capital: fundos de pensão se associando a empresas privatizadas e participando de gestões que promovem a reestruturação operacional e produtiva resultando na demissão de grandes contingentes de trabalhadores e modificando a política de formação de preços, que, na maioria das vezes, prejudica os segmentos de rendas mais baixas da população.

É possível que o fundo público também deva incorporar os bancos estatais com carteira de desenvolvimento e as agências estaduais de fomento. O Banco do Nordeste gere o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), ao passo que o Banco da Amazônia gere o Fundo Constitucional do Norte (FNO), e o Banco do Brasil tem sob sua responsabilidade o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), todos esses fundos constituídos anualmente a partir de percentuais de arrecadação de impostos federais⁴. Já as agências estaduais de fomento têm em parte da arrecadação de impostos estaduais sua fonte de recursos, e muitos são credenciados a repassar recursos do BNDES (nas chamadas operações indiretas)⁵.

A demarcação dos elementos constituintes do assim chamado fundo público constitui uma agenda importante, uma vez que permitirá avançar para além do orçamento público e, ao mesmo tempo, separar fluxos dos estoques, permitindo maior precisão nas análises empreendidas.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Victor Leonardo et al. **O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama**. Nova Economia, Belo Horizonte, n. 23, v. 3, set/dez 2013, p. 579-617.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) “**Fundos públicos do governo federal: estado da arte e capacidade de intervenção**”. In: Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento: Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, Livro 9. Brasília: Ipea, 2010.

⁴ 3% da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de quaisquer naturezas (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), dos quais 0,6% para o FCO, 0,6% para o FNO e 1,2% para o FNE. Ver Ipea (2010).

⁵ Ver Araújo et al. (2013).

SERRANO, Franklin; PIMENTEL, Kaio. **“Será que acabou o dinheiro? Financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana”**. Revista de Economia Contemporânea, vol. 21, n. 2, pp. 1-29.

SILVA, Giselle Souza [et.al.]. **“Fundo público e a usurpação dos direitos do trabalho na atualidade”**. Revista de Políticas Públicas, São Luiz: Edufma, v. 21, n. 2 - jul./dez. 2017. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8238>. Acesso em 18/09/2018.