

CAPITAL X TRABALHO: para onde foram destinados os recursos tributários do fundo público federal nos governos LULA-DILMA

Osmar Gomes de Alencar Júnior¹

RESUMO

O artigo discute o duplo papel do fundo público no Estado capitalista contemporâneo, reproduzir o capital e a força de trabalho, questionando o destino dos recursos tributários do fundo público federal (FPF) brasileiro. Para tanto buscou revelar o montante, o destino e a relevância dos gastos social e financeiro nos governos LULA-DILMA a partir das informações orçamentárias das despesas executada e pagas pelo governo federal no período de 2003-2014, contidas no SIGA Brasil do Senado Federal. Nos governos de LULA-DILMA mantêm-se os privilégios ao capital, ao passo que são ampliados os salários indiretos da força de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Fundo público, Orçamento Público, Gasto Social, Gasto Financeiro

1 INTRODUÇÃO

No capitalismo contemporâneo, principalmente nos países latino-americanos, a disputa por recursos do fundo público entre as classes sociais e suas frações, a partir da crise capitalista dos anos 1970/80, passou a ser cada vez mais acirrada. De um lado o capitalista, em especial, o financeiro, pressionando o Estado para direcionar os recursos do orçamento público à reprodução do capital via gastos financeiros e, do outro lado, o trabalhador lutando pela efetivação de direitos sociais, através da ampliação dos gastos sociais.

A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades do Estado na aplicação do recurso público. Neste sentido, o artigo propõe revelar, de forma crítica, a direção do gasto orçamentário no Brasil, no período de 2003 a 2014. A análise crítica dos gastos orçamentários pretende responder ao seguinte questionamento: qual o montante, o destino e a relevância do gasto social e do gasto financeiro no Brasil de LULA-DILMA? E tem como objetivo revelar para onde foram destinados os recursos tributários do Fundo Público Federal (FPF) nos governos LULA-DILMA.

Para tanto se buscou informações na base de dados do Senado Federal, no sistema de informações orçamentárias SIGA Brasil, onde foram coletadas, organizadas e analisadas as despesas executadas pagas pela União no orçamento federal de 2003-2014. Os valores nominais

¹ Professor do Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas do Campus Ministro Reis Velloso da Universidade Federal do Piauí – UFPI, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PGPP/UFMA e bolsista CAPES. E-mail: jrosmar@hotmail.com

disponíveis da execução orçamentária federal no SIGA Brasil foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como ano base 2014. Por questões metodológicas, os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foram contabilizados nas despesas financeiras, como também foram excluídos da receita orçamentária da União em cada ano analisado, pois estas contas não geraram desembolsos e nem recebimentos efetivos ao governo federal, pelo contrário, é um artifício contábil para registrar no orçamento federal a promessa de futuros pagamentos e recebimentos.

O texto está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata do fundo público, evidenciando o seu duplo papel no capitalismo, servir ao capital e ao trabalho, e do seu instrumento concreto o orçamento público. A segunda apresenta a classificação e os determinantes do gasto público no Brasil, revelando qual foi a destinação dos recursos tributário federais no período de 2003-2014.

2 FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO PÚBLICO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Desde o surgimento, na era absolutista, e até o presente, o Estado moderno nunca parou de expandir sua intervenção na economia e na vida social. Mesmo que em determinadas épocas históricas esse crescimento fosse contestado por economistas liberais como Adam Smith, Jean-Baptiste Say e David Ricardo, pois acreditavam que a intervenção do Estado na economia era perversa, improdutiva, levaria a desequilíbrios orçamentários, salvo raríssimas exceções, reduzindo o ímpeto da reprodução e da acumulação capitalistas (SANTOS, 2001).

A crise capitalista dos anos 1930 sepultou, por algumas décadas, o protagonismo das ideias liberais de redução do tamanho do Estado e promoveram a ascensão das ideias keynesianas, onde a participação do Estado através da política fiscal expansiva era fundamental para incrementar a demanda efetiva e salvar o sistema da derrocada. O Estado, “de lá para cá, aumentou consideravelmente seu poder de extração de receitas da renda e da riqueza geradas nas economias em geral” (OLIVEIRA, 2012, p. 21).

Ainda para o autor,

O Estado não parou de avançar e de se consolidar como instrumento de organização da sociedade e de garantia da reprodução do sistema, criando as condições necessárias para tanto, mesmo quando retornaram revigoradas, nas últimas décadas do século XX, as vozes que se opõem à sua presença na economia (OLIVEIRA, 2012, p. 22).

Portanto, dos anos 1930 até o final dos anos 1960, com as reformas keynesianas nos países desenvolvidos, o gasto público estatal passou a ocupar papel preponderante na resolução dos

conflitos econômicos e sociais produzidos pelo modo de produção capitalista. Mesmo diante a crise capitalista dos anos 1970 e o soerguimento das ideias neoliberais de redução do tamanho do Estado, os gastos públicos em relação ao produto interno bruto (PIB) e a carga tributária aumentaram nos países membros da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). O gasto público médio nos países membros era 36,7% do PIB (1978-1981) e passou para 41% (1992-1995). A carga tributária era 34% do PIB no primeiro período e passou para 37% no segundo (OLIVEIRA, 2012, p. 122).

Essa crescente expansão intervencionista do Estado, longe de ser um obstáculo à acumulação, é funcional ao capitalismo, segundo autores de tradição marxista como James O'Connor e Claus Offe. Para o primeiro, o Estado capitalista busca desempenhar duas funções básicas e contraditórias: acumulação e legitimação. “[...] o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação do capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social” (O’CONNOR, 1977, p. 19). As duas funções se efetivam através dos gastos estatais e são elementos necessários à acumulação capitalista. Para o segundo, em qualquer fase do desenvolvimento capitalista o Estado estará “funcionalmente relacionado e dependente do processo de acumulação capitalista” (OFFE, 1979, p. 125).

Ora, os aumentos dos gastos públicos e das fontes de recursos tributárias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento demonstraram a importância que o fundo público passou a ter na “distribuição dessa expressiva - e crescente - parte da riqueza que é apropriada pelo Estado, mediante tributação, entre as classes, frações de classes, regiões e setores da sociedade” (OLIVEIRA, 2012, p. 122).

O fundo público no capitalismo contemporâneo passou a assumir cada vez mais importância e está presente na reprodução do capital e da força de trabalho das seguintes maneiras, conforme Salvador (2010): a) como fonte importante para a realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais e pela redução da base tributária da renda do capital; b) viabilizando a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo custo do capitalista na sua aquisição; c) assegurando recursos orçamentários para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; e, d) transferindo recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para a classe dos rentistas.

De forma, 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). Para

Behring (2010), isso só é possível por meio de extração compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, o fundo público é financiado a partir de parte do trabalho excedente que metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções.

O instrumento dessa punção é o sistema tributário. Sistema que financia as políticas sociais, implementadas pelo Estado com a finalidade de garantir, minimamente, as condições de reprodução da força de trabalho e de continuidade do processo de acumulação capitalista.

Entretanto, o instrumento mais objetivo do fundo público é o orçamento público, mais do que uma peça técnica de planejamento é uma arena de disputa política, na qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamentos refletirão, mais que uma decisão econômica, as correlações de forças sociais e políticas hegemônicas na sociedade.

o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos (OLIVEIRA apud SALVADOR, 2014, p. 17)

No sentido lato, o orçamento público pode ser definido como “instrumento de que dispõe o poder público (em qualquer de suas esferas) para expressar, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios” (PISCITELI; TIMBÓ; ROSA, 2006, p.2). Ainda segundo Oliveira (2012), é através dele que o poder executivo busca cumprir seus programas de governo ou atingir os objetivos macroeconômicos. A definição do programa a ser implantado e a direção da política econômica e social priorizada pelo Estado é reflexo dos interesses de classes, que serão negociados pelos representantes políticos da população, no qual o orçamento é o espaço das suas reivindicações.

No Brasil a disputa pelo fundo público tem seu acirramento a partir dos anos 1990, em meio ao processo de institucionalização das políticas sociais conquistadas pelos trabalhadores e as frações menos favorecidas, na Constituição de 1988, que clamaram pelo seu financiamento e, ao protagonismo das ideias neoliberais, no interior da burocracia estatal e da classe capitalista, que reivindicavam o ajuste estrutural do Estado priorizando o financiamento do capital de acordo com os postulados do Consenso de Washington.

Aquele Estado intervencionista/desenvolvimentista na vida econômica e social dos anos 1950/60/70, que atuou “como condutor, organizador e agente estruturante desse processo, com forte atuação na constituição de suas bases, por meio das empresas estatais, dos investimentos públicos e da implementação de políticas voltadas para estimular o investimento privado” (OLIVEIRA, 2012, p.75) dar sinais de esgotamento, muito influenciado pela crise da dívida dos anos 1980, e abre

espaço para o ideário neoliberal de redução do tamanho do Estado e ampliação da soberania do mercado a partir dos anos 1990.

Ainda segundo o autor,

É este novo Estado, modificado em sua ossatura material, em suas instituições e em seus objetivos-alvo, que, aderindo ao ideário dessa doutrina, os governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) dariam início tanto à construção como ao fortalecimento de suas bases, com a adoção de políticas de abertura comercial e financeira, de desregulamentação da economia e de desmonte do setor público e das políticas sociais, de modo geral, privatizando empresas estatais e promovendo/reduzindo o compromisso do Estado com a oferta de políticas públicas, em prol das forças de mercado, ao mesmo tempo que encaminharam uma série de reformas para realizar seu ajustamento financeiro e assegurar uma gestão responsável de suas finanças, traduzida em equilíbrio fiscal e garantia de sustentabilidade e pagamento da dívida pública e de seus encargos (OLIVEIRA 2012, p. 76).

No governo FHC, mesmo com todo o ajuste fiscal, foi o período que a dívida pública brasileira explodiu, tanto que a carga tributária atingiu de forma inédita 35% do PIB, por um lado, nítido passo no sentido de retirar do Estado sua função legitimadora e, por outro, de exacerbar sua função acumulação. Essa preferência pela acumulação trouxe consequências drásticas para a alocação e destinação dos recursos do fundo público, como por exemplo, um aprofundamento do caráter regressivo da carga tributária combinado com um direcionamento maior dos gastos públicos da união para os gastos financeiros em detrimento dos gastos sociais. E isto não mudou no governo Lula, que, pelo contrário, “deu continuidade ao caráter regressivo do financiamento das políticas de seguridade social do governo anterior, onerando fiscalmente os trabalhadores e as classes de menores rendas e privilegiando os capitalistas, principalmente, os da fração superior das classes capitalistas” (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015) e nem no governo Dilma.

3 GASTOS PÚBLICO NO BRASIL: PARA ONDE FORAM OS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DO FUNDO PÚBLICO FEDERAL (FPF) NO PERÍODO DE 2003-2014

Para Riani (2009, p. 54), os gastos públicos são escolhas políticas dos governos no que se refere aos diversos serviços prestados à sociedade. Representa “o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo”. Para o autor, essa categoria ultrapassa o conceito de gastos governamentais, despesas realizadas em unidades da administração direta e indireta do governo (inclusive as autarquias e fundações), acrescentando as despesas com as atividades econômicas produtivas (empresas estatais).

Baleeiro (apud Oliveira, 2009, p. 123) reforça que os gastos públicos são fruto de decisões políticas, pois “em todos os tempos e lugares, a escolha da despesa envolve um ato

político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas ideias, convicções e interesses revelados nos entrelaços dos grupos detentores do poder”. Ainda para o autor,

a estrutura da despesa governamental deve revelar, em cada realidade e em cada contexto histórico, as forças econômicas e políticas que, com maior poder de influência sobre as decisões de gasto do Estado – ou seja, as que determinam sua direção e tendências -, conseguem acomodar, no orçamento, seus interesses. Uma situação que pode ser apreendida por meio da leitura dos resultados de suas contas, cujos registros foram aprimorados após as formulações keynesianas para viabilizá-lo também como instrumento de planejamento, embora não revelem as negociações, acordos e acertos realizados nos bastidores do Executivo e do Legislativo para definir as políticas que deverão ser priorizadas (OLIVEIRA, 2009, p. 122).

Entretanto, para maior transparência da despesa pública existem várias formas de classificação do gasto no orçamento público. Para Giacomoni (2010) a despesa pode ser classificada de forma institucional, funcional, por programas e segundo a natureza. A primeira tem por finalidade essencial “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária” (GIACOMONI, 2010, p. 90).

A segunda tem como objetivo principal “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado” (GIACOMONI, 2010, p. 95). Tem como critério funcional de classificação as categorias função (o maior nível de agregação da despesa pública) e subfunção (parte da função e um subconjunto da despesa pública).

A terceira busca “demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade” (GIACOMONI, 2010, p. 100). E por último, a classificação segundo a natureza tem como finalidade evidenciar os efeitos do gasto público sobre a economia.

As despesas da União também podem ser classificadas em financeiras e não financeiras. A primeira diz respeito aos gastos do governo federal com o financiamento da reprodução do capital, na forma de pagamentos de juros e amortizações, isto é, pagamentos dos serviços da dívida pública (interna e externa) brasileira, bem como seu refinanciamento. Para efeito deste estudo excluir-se-á os valores do refinanciamento da dívida pública interna e externa do total das despesas financeiras

E a segunda são os gastos do governo federal com o custeio da máquina pública, com a reprodução da força de trabalho, na forma de salários indiretos pagos pelo Estado aos trabalhadores na forma de gastos com a ordem social (Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Comunicações e Desporto e Lazer) e do capital, na forma de despesas de investimentos, em meios de transporte e

infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.

Tabela 1 – Gastos com despesas financeiras e não financeiras da União excluídos os valores do refinanciamento da dívida, em R\$ milhões, no período 2003-2014.

DESPESAS DA UNIÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	336.718	350.922	446.397	496.076	538.464	595.231	726.158	726.530	855.940	920.719	1.046.648	1.189.728
DESPESAS FINANCEIRAS	157.022	140.914	144.672	275.427	228.001	268.751	400.166	246.440	237.332	437.514	261.717	363.043
TOTAL	493.740	491.837	591.068	771.502	766.465	863.983	1.126.324	972.969	1.093.273	1.358.233	1.308.364	1.552.771

Fonte: SIGA BRASIL. Elaboração própria.

Ora, se o orçamento é uma arena de disputa política capitaneada pelo Estado, onde as classes sociais e suas frações mais poderosas, econômica e politicamente, disputam os recursos tributários com as classes menos favorecidas, as quais deveriam ser as principais beneficiadas, qual fora o montante e a destinação dos recursos do orçamento da União nos governos LULA-DILMA?

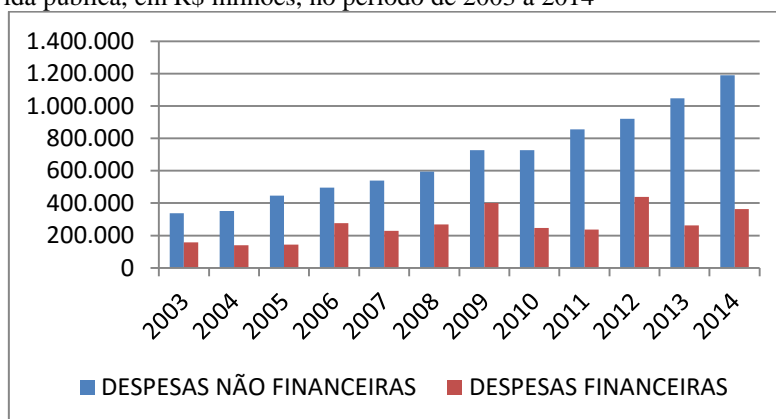
Em 2003, no primeiro governo do presidente Lula, as despesas financeiras (gastos com juros e amortizações da dívida) da União excluídas os valores do refinanciamento da dívida eram R\$ 157 bilhões e representavam 32% dos gastos orçamentários. As despesas não financeiras eram R\$ 336,7 bilhões e representavam 68%, de acordo com a tabela 1. Em 2006, no final do primeiro mandato, as despesas financeiras eram R\$ 275,4 bilhões e corresponderam a 36% dos gastos orçamentários e as despesas não financeiras eram R\$ 496 bilhões e participaram com 64%.

Os primeiros quatro anos do governo Lula evidenciaram um aumento real de 56% no total das despesas orçamentárias da União puxado pela taxa de crescimento de 47% das despesas não financeiras, mas, principalmente, pelo crescimento de 75% das despesas financeiras.

Nos dois primeiros anos do segundo mandato do presidente Lula as despesas financeiras recuaram a patamares inferiores aos valores de 2006, para depois atingir o teto de R\$ 400,1 bilhões em 2009 e recuar para R\$ 246,4 bilhões no ano de 2010, como pode ser visualizado no gráfico 1. Neste período as despesas financeiras cresceram apenas 8% e as despesas não financeiras 35%.

Portanto, do ponto de vista dos gastos com despesas financeiras e não financeiras da União no governo Lula (2003-2010), ficou evidente o crescimento real mais acentuado das despesas não financeiras (116%) em relação às despesas financeiras (57%). Em consequência a participação das despesas financeiras no total das despesas orçamentárias foi reduzida de 32% em 2003 para 25% em 2010. No entanto, os gastos financeiros médio de R\$ 179,5 bilhões no primeiro governo foram elevados para R\$ 285,8 bilhões no segundo governo, depois de ter atingido o teto financeiro de R\$ 400,1 bilhões no penúltimo ano de governo.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos da União com as despesas financeiras e não financeiras excluindo as despesas com o refinanciamento da dívida pública, em R\$ milhões, no período de 2003 a 2014



Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

No governo Dilma as despesas financeiras eram R\$ 237,3 bilhões, em 2011, atingiram o teto de R\$ 437,5 bilhões em 2012, recuaram para R\$ 261,7 bilhões em 2013 e voltaram a crescer para R\$ 363 bilhões em 2014. Enquanto as despesas não financeiras eram R\$ 855,9 bilhões e passaram, respectivamente, para R\$ 920,7 bilhões, R\$ 1 trilhão e R\$ 1,1 trilhão nos anos 2012, 2013 e 2014, como pode ser visto no gráfico 1.

Os primeiros quatro anos do governo Dilma mostraram um aumento real de 42% no total das despesas orçamentárias da União puxado pela taxa de crescimento de 39% das despesas não financeiras, mas, principalmente, pelo crescimento de 53% das despesas financeiras. Quanto aos gastos financeiros médios, eles alcançaram R\$ 324,9 bilhões no período, além do que no segundo ano de governo da presidenta os valores gastos nesta rubrica superaram em R\$ 37 bilhões os maiores valores pagos, em 2012, pelo governo Lula.

Portanto, durante os 12 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, os gastos reais da União cresceram 214%, influenciados pelo crescimento real de 253% das despesas não financeiras e 131% das despesas financeiras. Em média o país destinou por ano R\$ 685,7 bilhões para os gastos não financeiros e R\$ 263,4 bilhões para os financeiros.

Entretanto, apenas, parte do gasto não financeiro foi destinado a reprodução da força de trabalho, isto é, a realização de gastos na ordem social brasileira, enquanto a totalidade dos gastos financeiros foram distribuídos entre os gastos com os serviços da dívida pública interna e externa.

No primeiro governo Lula os gastos sociais passaram de R\$ 199,2 bilhões em 2003 para R\$ 292,9 bilhões em 2006. E os gastos como o serviço da dívida pública federal saltaram de R\$ 143,7 bilhões em 2003 para R\$ 262,4 bilhões em 2006, como pode ser visto na tabela 2. O que evidenciou um crescimento real de 47% nos gastos sociais contra um crescimento de 83% no pagamento do serviço da dívida pública, puxado por um acréscimo de 112% nos serviços da dívida interna.

Tabela 2 – Gastos da União com a ordem social e o serviço da dívida pública federal, em R\$ milhões, no período de 2003 a 2014.

FUNÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ORDEM SOCIAL	199.294	209.353	261.923	292.903	312.677	328.116	420.053	427.080	505.645	555.033	635.583	718.969
SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	109.023	100.352	119.631	231.161	166.053	192.685	280.105	182.668	215.478	328.653	243.876	289.188
SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	34.750	33.735	25.035	31.306	17.110	13.613	16.745	12.180	19.873	11.039	17.841	9.280
TOTAL SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	143.773	134.087	144.666	262.467	183.164	206.298	296.850	194.847	235.351	339.692	261.717	298.468

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

No segundo governo Lula, os gastos sociais iniciaram o período com R\$ 312,6 bilhões e fecharam em 2010 atingindo valores da ordem de R\$ 427 bilhões. Já os gastos com juros e amortizações da dívida eram R\$ 183,1 bilhões e atingiram R\$ 194,8 bilhões em 2010. Um crescimento de 37% no social e um acréscimo de apenas 6% nos gastos do serviço da dívida, muito influenciado pela redução de 29% no pagamento de juros e amortizações da dívida externa.

Portanto, nos oito anos de governo Lula, os gastos sociais cresceram 114% e as despesas com o serviço da dívida pública federal aumentaram 36%, porém a participação do serviço da dívida pública federal no total do orçamento da União foi reduzida em 31%.

No governo Dilma os gastos sociais alcançam R\$ 505,6 bilhões em 2011 e atingiram o teto de R\$ 718,9 bilhões em 2014. Já as despesas com o serviço da dívida pública federal passaram de R\$ 235,3 bilhões para R\$ 298,4 bilhões em 2014. Um crescimento de 42% dos gastos sociais e um acréscimo de 27% nas despesas como o serviço da dívida pública.

Os números do orçamento da União no período analisado confirmaram a função dupla do fundo público no Estado capitalista contemporâneo, reproduzir o capital e a força de trabalho através dos gastos estatais, a pender para um dos dois lados dependendo do momento histórico e dos interesses das forças políticas interclasses, aglutinadas ou não, que disputam politicamente no interior do orçamento a direção e efetivação do gasto público. Neste sentido, quais interesses políticos prevaleceram na disputa orçamentária pela relevância do gasto social e do gasto financeiro nos governos LULA-DILMA?

A Constituição Federal de 1988, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulos I ao VIII, assegura que todas as despesas neste campo de atuação (seguridade social; a educação, a cultura e desporto; a ciência e tecnologia; a comunicação social; o meio ambiente; a família, criança, adolescente e idoso e os índios) são gastos sociais e serão financiados pelo Estado brasileiro.

Para demonstrar quais interesses políticos prevaleceram nestes anos de governo do PT, a tabela 3 mostrará a participação das despesas por função e subfunção no orçamento da União, isto é, evidenciará efetivamente a real direção dos gastos tributários e a relevância dada ao capital na

forma de despesas financeiras e ao trabalho via gastos sociais pelos governos de LULA-DILMA na execução orçamentária federal.

Tabela 3 – Participação das despesas por função e subfunção no orçamento da União, excluídos os valores do refinanciamento da dívida, no período de 2003 – 2014 (%).

FUNÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	1,6	2,6	2,7	2,8	3,1	3,1	3,1	3,7	4,1	3,8	4,6	4,3
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	30,0	31,0	32,5	27,5	29,3	26,5	25,9	30,0	31,3	27,2	32,3	30,4
10 - SAUDE	5,3	5,7	5,8	4,7	5,0	4,9	4,6	5,3	5,8	5,0	5,8	5,6
12 - EDUCACAO	2,7	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,9	3,9	4,3	4,0	5,0	5,2
13 - CULTURA	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
18 - GESTAO AMBIENTAL	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
24 - COMUNICACOES	0,1	1,3	1,3	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
27 - DESPORTO E LAZER	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
843 - SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	22,1	20,4	20,2	30,0	21,7	22,3	24,9	18,8	19,7	24,2	18,6	18,6
844 - SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	7,0	6,9	4,2	4,1	2,2	1,6	1,5	1,3	0,8	0,8	1,4	0,6
SERVIÇO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL (843 + 844)	29,1	27,3	24,5	34,0	23,9	23,9	26,4	20,0	21,5	25,0	20,0	19,2
ORDEM SOCIAL (8+9+10+12+13+14+18+19+24+ 27)	40,4	42,6	44,3	38,0	40,8	38,0	37,3	43,9	46,3	40,9	48,6	46,3
(%) ORÇAMENTO UNIÃO	69,5	69,9	68,8	72,0	64,7	61,9	63,7	63,9	67,8	65,9	68,6	65,5

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

Como podem ser visualizados na tabela 3, 62% a 72% de todos os recursos orçamentários federais foram direcionados aos gastos sociais e financeiros, nos 12 anos dos governos LULA-DILMA. Os gastos com a ordem social, isto é, com assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, direitos de cidadania, gestão ambiental, ciência e tecnologia, comunicações e desporto e lazer, que beneficia milhões de trabalhadores, principalmente as frações de renda mais baixa, tiveram uma participação média de 42% no total dos gastos orçamentários federal neste período. Enquanto, os gastos com o serviço da dívida pública (interna e externa), que beneficia poucos, principalmente, a fração dos capitalistas financeiros, participaram com 25%.

No primeiro governo LULA (2003-2006), a participação dos gastos sociais no orçamento da União inicia o período com 40,4% e finaliza com 38%, de acordo coma a tabela 3. Uma redução de 5,9% na sua participação orçamentária. As áreas sociais mais afetadas com a redução foram à educação com redução de 17,9%, saúde com 11,3% e previdência social com 8,2%, justamente as três maiores despesas sociais orçamentárias. No entanto outras despesas sociais cresceram sua participação, principalmente, desporto e lazer 248,6%, assistência social 68,7%, direitos da cidadania 35,8% e cultura 32%, muito embora esse crescimento exponencial, exceto na

segunda, tenha pouca repercussão nas contas do governo, haja vista a pouca expressividade das suas despesas, não compensando as perdas em outras áreas sociais.

Por outro lado, a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento total federal cresceu 16,8%, influenciado por uma queda de 42,3% na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida externa e, principalmente, com um acréscimo de 35,7% no serviço da dívida interna.

No segundo governo Lula (2007-2010), os gastos sociais aumentaram sua participação em 7,6%, influenciados pelo incremento na participação na educação de 55,8%, direitos da cidadania 50,5%, cultura 42,8%, ciência e tecnologia 28,8%, assistência social 20,6%, saúde 5,7% e previdência social 2,2%. Por outro lado, os gastos financeiros reduziram sua participação em 16,2%, puxados por uma queda, respectivamente de 43,9% e 12,9%, nas participações dos serviços da dívida externa e interna.

Portanto, os oito anos do governo LULA são marcados por um primeiro período histórico, que os interesses do capital na forma de gastos financeiros se sobrepõem aos interesses do trabalho na forma de gastos sociais e um segundo período, que o pêndulo pende para os gastos com salários indiretos via expansão da participação dos gastos sociais em detrimento da redução da participação dos gastos financeiros no orçamento federal. Apesar do pêndulo ora pender para os gastos financeiros e ora pender para os gastos sociais, quando a série histórica é analisada sem frações de períodos percebe-se uma expansão de 8,7% na participação dos gastos sociais e uma redução de 31,2% na participação dos gastos financeiros. O que demonstra que o Estado capitalista brasileiro do governo LULA cumpriu sua dupla função, com destaque para a legitimação.

No governo DILMA (2011-2014), a participação dos gastos sociais no orçamento da União não cresceu (estável em 46,3%), como pode ser visualizado na tabela 3. As áreas sociais mais afetadas com a redução de gastos foram: direitos da cidadania com 45,2%, ciência e tecnologia 13,4%, saúde 3,6% e previdência social com 2,9%. No entanto outras despesas sociais cresceram sua participação, principalmente, desporto e lazer 91,6%, comunicações 32,3%, educação 22,5% e assistência social 6,2%.

Neste mesmo período a participação das despesas com o serviço da dívida pública no orçamento federal foi reduzida em 10,7%, influenciadas por reduções de 67,1% e 5,5% na participação dos gastos com juros e amortizações da dívida externa e interna, respectivamente.

Portanto, os 12 anos dos governos LULA-DILMA, demonstraram que os interesses políticos interclasses em disputa no interior do fundo público, mais precisamente, na sua parte mais objetiva, o orçamento público federal forjaram um Estado capitalista que ampliou sua presença na sociedade brasileira na forma de serviços ofertados promovendo um incremento de 14,7% na participação dos gastos sociais no total dos gastos públicos federais. Muito embora, os interesses

políticos, contrários à ampliação da presença do Estado e favoráveis ao aumento dos gastos financeiros serem reduzidos em 34% na sua participação no orçamento federal, a subfunção serviço da dívida pública, constituiu-se área das mais relevantes da despesa federal, do ponto de vista do fluxo de recursos tributários destinados a seu pagamento. Uma clara sinalização da importância que os dois governos dispensaram a remuneração do capital financeiro, principalmente ao pagamento da dívida interna.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo demonstrou a disputa pela direção do gasto tributário no interior do fundo público evidenciando as prioridades do Estado brasileiro na aplicação do recurso público nos governos LULA-DILMA, a partir da análise da execução do orçamento público federal segundo suas fontes de recursos. E permitiu fazer algumas constatações, que podem ser visualizadas verticalmente e horizontalmente na matriz abaixo: nos governos do PT, a preferência do Estado pela função acumulação é mantida, tanto na manutenção do caráter regressivo da carga tributária como na apropriação privada cada vez maior dos recursos do fundo público. A diferença está na função de legitimação, que nestes governos é ampliada, principalmente, no segundo governo Lula, único período que as despesas não financeiras, gastos sociais e a participação dos gastos sociais no orçamento federal cresceram conjuntamente numa proporção mais elevada que os gastos financeiros, como pode ser visto no quadro 1.

No que diz respeito ao montante dos gastos tributários financeiros e não financeiros, as despesas não financeiras foram as mais representativas. Aportaram R\$ 685 bilhões por ano, o que significou uma participação média de 72% desta despesa no total dos gastos federais anuais no período de 2003-2014. No entanto, o crescimento mais acelerado das despesas financeiras, em dois, dos três períodos analisados, sinalizaram um maior direcionamento dos recursos tributários para os gastos financeiros no primeiro governo LULA e no governo DILMA.

No que diz respeito à direção dos gastos tributários, os gastos sociais foram os mais representativos. Aportaram R\$ 405 bilhões por ano, o que significou uma participação média de 42% desta despesa no gasto federal anual em doze anos. E o crescimento mais acelerado no segundo governo LULA e no governo DILMA reforçaram a prevalência do direcionamento dos recursos públicos para estes gastos. Mesmo assim, os gastos financeiros com o serviço da dívida pública foram responsáveis por despesas na ordem de R\$ 225 bilhões por ano, com uma participação média anual de 25%. E no primeiro governo LULA os gastos com os juros e

amortizações da dívida pública cresceram numa proporção maior, de quase o dobro, que o crescimento dos gastos sociais.

Variáveis	LULA 2003-2006	LULA 2007-2010	LULA 2003-2010	DILMA 2011-2014	LULA-DILMA 2003-2014
Montante dos gastos tributários	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2003 → R\$ 336 bi 2006 → R\$ 496 bi Cresc. 47% <u>Desp. Financeiras</u> 2003 → R\$ 157 bi 2006 → R\$ 275 bi Cresc. 75%	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2007 → R\$ 538 bi 2010 → R\$ 726 bi Cresc. 35% <u>Desp. Financeiras</u> 2007 → R\$ 228 bi 2010 → R\$ 246 bi Cresc. 8%	Crescimento de 116% das desp. não financeiras Crescimento de 57% das desp. financeiras	<u>Desp. Não Financeiras</u> 2011 → R\$ 855 bi 2014 → R\$ 1,1 tri Cresc. 39% <u>Desp. Financeiras</u> 2011 → R\$ 237 bi 2014 → R\$ 363 bi Cresc. 53%	- Crescimento de 214% nos gastos da União; - Crescimento de 253% nas desp. não financeiras; - Crescimento de 131% nas desp. financeiras; - Gasto financeiro médio R\$ 263 bi; - Gasto não financeiro médio R\$ 685 bi
Direção dos recursos tributários	<u>Gastos Sociais</u> 2003 → R\$ 199 bi 2006 → R\$ 293 bi Cresc. 47% <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2003 → R\$ 143 bi 2006 → R\$ 262 bi Cresc. 83%	<u>Gastos Sociais</u> 2007 → R\$ 312 bi 2010 → R\$ 427 bi Cresc. 37% <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2007 → R\$ 183 bi 2010 → R\$ 194 bi Cresc. 6%	Crescimento de 114% dos gastos sociais; Crescimento de 36% dos gastos com o serviço da dívida pública	<u>Gastos Sociais</u> 2011 → R\$ 505 bi 2014 → R\$ 719 bi Cresc. 42% <u>Gastos Serviço Dívida Pública</u> 2011 → R\$ 235 bi 2014 → R\$ 298 bi Cresc. 27%	Crescimento de 261% dos gastos sociais; Crescimento de 108% dos gastos com o serviço da dívida pública
Relevância dos gastos	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2003 → 40% 2006 → 38% Redução 6% <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2003 → 29% 2006 → 34% Cresc. 17%	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2007 → 40% 2010 → 43% Cresc. 8% <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2007 → 24% 2010 → 20% Redução 16%	Crescimento de 9% na participação dos gastos sociais no orçamento federal; Redução de 31% na participação dos gastos com o serviço da dívida pública no orçamento federal	<u>% Gastos Sociais no Orçamento Federal</u> 2011 → 46% 2014 → 46% 0% <u>% Gastos Serviço Dívida Pública no Orçamento Federal</u> 2011 → 21,5% 2014 → 19,2% Redução 11%	Crescimento de 15% na participação dos gastos sociais no orçamento federal; Redução de 34% na participação dos gastos com o serviço da dívida pública no orçamento federal

Quadro 1: Matriz explicativa do montante, direção e relevância dos gastos social e financeiro nos governos LULA-DILMA

Fonte: elaboração própria.

No que diz respeito à relevância dos gastos, tanto a participação dos gastos sociais como a das despesas com o serviço da dívida no orçamento federal não melhoraram. Pelo contrário foram reduzidas ou mantiveram-se estáveis em quase todo período analisado, como pode ser visto no quadro 1.

No Brasil de LULA (2003-2010), apesar do direcionamento dos gastos para as despesas financeiras, na forma de pagamentos dos serviços da dívida pública, no primeiro governo e para os gastos sociais no segundo, houvera, ao longo do período, uma prevalência dos gastos sociais. Estes cresceram 114% contra 36% dos gastos com o serviço da dívida pública brasileira.

No Brasil de DILMA (2011-2014), os crescentes incrementos nos gastos sociais e nas despesas financeiras não foram suficientes para melhorarem a relevância do gasto social, sua

participação no orçamento federal, e muito menos a participação dos gastos com o serviço da dívida pública, que apesar dos pagamentos terem crescido 27%, pioraram 11%.

No Brasil de LULA-DILMA (2003-2014), os gastos da União cresceram 214%, as despesas não financeiras 253% e as despesas financeiras 131%. Os gastos médios, não financeiro e financeiro, foram R\$ 685 bilhões e R\$ 263 bilhões, respectivamente. Houve crescimento de 261% nos gastos sociais e 108% nas despesas com o serviço da dívida pública, o que possibilitou um incremento de 15% na participação dos gastos sociais e uma redução de 34% na participação do serviço da dívida pública no orçamento federal. No entanto, foram transferidos para o sistema financeiro nacional e internacional, na forma de juros e amortizações da dívida pública, mais de R\$ 3 trilhões nesse período.

Portanto, este trabalho corroborou, com vários outros, a tese do papel duplo do fundo público no Estado capitalista contemporâneo, servir ao capital, na medida em que financia a acumulação capitalista, principalmente, via pagamento da dívida pública e, servir ao trabalho, na medida em que amplia o pagamento de salários indiretos para os trabalhadores via expansão dos gastos sociais.

5 REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, Osmar Gomes; SALVADOR, Evilasio. **Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil**. Revista Katálysis, vol. 18, n. 2, jul-dez. Florianópolis: UFSC, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Crise do capital, fundo público e valor**. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. 21 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1979.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2012.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

PISCITELI, Roberto; TIMBÓ, Maria; ROSA, Maria. **Contabilidade pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra O. **Orçamento e políticas sociais**: metodologia de análise na perspectiva crítica. Revista de Políticas Públicas, v. 18, n.1, jan-jun. São Luis: EDUFMA, 2014.

SALVADOR, Evilasio; **Financiamento tributário da política social no pós-Real**. In: SALVADOR, E; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (Orgs). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo**: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes. São Paulo: Mandacaru; Salvador: CETEAD, 2001