

O BRASIL TEM JEITO



**REFORMA TRABALHISTA
E TETO DE GASTOS:
MAIS AVANÇOS E
MENOS RETROCESSO**



Reforma trabalhista e teto de gastos: mais avanços e menos retrocesso

Os últimos anos serão lembrados pela pandemia, mas também pela retração econômica, pela alta do desemprego, pelo aumento da pobreza e da desigualdade e, mais recentemente, pela alta da inflação. O agravamento do já frágil quadro econômico e social é o principal motivador para a busca de uma agenda de avanços institucionais. Andar para trás não é uma opção para um país que já está tão atrasado na resposta às demandas econômicas e sociais. Precisamos avançar, de forma célere e segura. O Brasil tem pressa.

É nesse contexto que queremos qualificar o debate eleitoral que se inicia e nos diferenciar das posições e das agendas que permeiam algumas candidaturas. Nosso posicionamento em relação a certos temas que ganharam espaço recente na mídia e nas redes sociais nos últimos dias é diametralmente oposto às declarações feitas por representantes do PT, que defendem o retrocesso ao invés do avanço.

O primeiro tema se refere ao teto de gastos – criado por emenda constitucional em dezembro de 2016 –, principal âncora fiscal, que foi responsável por conter o crescimento indiscriminado dos gastos públicos após anos de indisciplina fiscal e políticas equivocadas da Nova Matriz Econômica dos governos petistas. O teto de gastos foi elemento fundamental para a contenção da trajetória acelerada de crescimento da dívida pública (DBGG), principal indicador da solvência do setor público, entre 2013 e 2016, saindo de 51,5% para 70% do PIB ao final desse período. Essa tendência foi, naturalmente, revertida em função das necessidades de gastos com a pandemia, mostrando que a regra do teto tem a necessária flexibilidade para acomodar reações do governo diante de eventos não esperados.

Acabar com o teto de gastos significa apostar na aceleração da inflação e no aprofundamento da recessão e do desemprego. A contração de 8,2% no PIB entre meados de 2014 e meados de 2016 e a inflação de 10,7% em 2015 (8,5% para preços livres) foram o legado de uma gestão econômica equivocada, baseada no crescimento descontrolado de gastos de baixa qualidade e no abandono da responsabilidade fiscal. O teto conseguiu estancar esse processo ao prover maior previsibilidade à política fiscal, sinalizar uma trajetória sustentável para a dívida pública e, assim, devolver confiança aos agentes econômicos. Além disso, tem conseguido conter o crescimento das despesas, apesar dos equívocos do governo Bolsonaro e os furos no teto. E tem cobrado seu preço: inflação elevada, estagnação da economia e fuga de investimentos.

Regras fiscais são recomendadas para conter as diversas pressões políticas. Dentro e fora do governo, sobre o orçamento público, sendo particularmente importantes em países como o Brasil, que tem dívida pública muito acima da média de países emergentes. Desequilíbrios orçamentários sistemáticos que produzam a elevação persistente da dívida pública como proporção do PIB, ameaçam a estabilidade macroeconômica. No Brasil não faltam exemplos disso. A regra do teto trouxe grande benefício ao ambiente econômico, mas ainda não completou sua missão de eliminar rombos orçamentários e estabilizar a dívida pública de forma consistente. Precisa ser preservada e fortalecida. Há que se adequar os gatilhos para cortes de despesas em caso de não cumprimento da regra. Sua regulamentação foi feita de forma



inadequada pela PEC emergencial, de 2021 e merece ajustes que garantam seu acionamento em casos, como por exemplo, o salto das despesas com precatórios.

Não existe regra perfeita. Regras muito rígidas não são críveis e regras muito flexíveis são pouco efetivas no objetivo de prover hígidez fiscal e confiança aos agentes econômicos. Daí a importância de se buscar um adequado grau de flexibilidade. A regra do teto de gastos tem suas virtudes, como não ser pro-cíclica (quando a economia vai bem, a arrecadação aumenta, mas não os gastos, deixando de acentuar o ciclo econômico, e vice-versa); ser de simples monitoramento; por limitar antecipadamente a ação dos gestores públicos, evitando situações de descontrole fiscal de difícil correção; por proteger áreas vitais (por exemplo, há piso para o gasto com saúde e educação, e excluiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o Fundeb); e ter cláusula de escape para situações de calamidade pública – foi assim na pandemia, inclusive colocando o Brasil no grupo de países que mais estímulo fiscal fizeram, alcançando 7% do PIB em 2020. A regra do teto não seria adequada para o longo prazo, e nem é o que se pretende. Trata-se, porém, de importante instrumento para que no médio prazo o país contenha o crescimento da dívida e, adiante, consiga reduzir a carga tributária, que é muito elevada quando comparada à de outros países emergentes. A lei que criou a regra do teto prevê sua reavaliação em 2026 – dez anos seria tempo suficiente para o avanço em reformas essenciais para ao menos estabilizar de forma segura a trajetória da dívida pública – e finalização em 2036.

Por melhor que seja o desenho de uma regra fiscal, seu cumprimento depende de compromisso e perseverança de governantes conscientes de sua importância. Não há regra que resista a ataques de políticos lenientes. É o caso da chamada contabilidade criativa iniciada no governo Lula, que maquiava os resultados primários – prática ampliada na gestão Dilma, inclusive com as pedaladas que acumularam R\$90 bilhões –, e o uso indevido da cláusula de escape e os vários furos no teto na gestão Bolsonaro. Esse aspecto é ainda mais nocivo quando se leva em conta que para que as regras cumpram bem seu papel é necessário que sejam repetidamente atendidas. Quando mudam com frequência, o benefício é limitado por conta das incertezas geradas quanto à trajetória das contas públicas. Nesse contexto, teto conseguiu conter maiores excessos, mas com baixa efetividade do seu papel estabilizador.

Vale também aqui desafiar a crítica recorrente de que o teto de gastos prejudica investimentos públicos. Mesmo desconsiderando a, em geral, baixa qualidade do investimento público no Brasil, sua redução é fruto das escolhas feitas pelos nossos governantes ao longo do tempo. A opção tem sido por gastos públicos correntes, em detrimento dos gastos em investimento. Há que se corrigir isso, além de garantir que o setor privado ocupe um maior espaço nos investimentos em infraestrutura.

Avaliando custos e benefícios, é vantajoso manter a regra do teto e, mais do que isso, retomar seu escopo original, eliminando a equivocada medida recente de adiamento de pagamento de precatórios. Para tanto, será necessário ajustes no orçamento e avançar com reformas estruturais, especialmente em contexto de reforço ao programa de transferência de renda aos mais pobres (Auxílio Emergencial). Um conjunto amplo de medidas com ajustes incrementais poderão ser mais efetivos do que medidas mais extremas em poucos itens, resgatando o Orçamento federal como instrumento de gestão pública e de definição de prioridades. Recupera-se assim a confiança na sustentabilidade da dívida, com uma melhor alocação dos recursos públicos, maior efetividade do gasto com políticas voltadas aos que mais precisam. O teto não é garantia de qualidade dos gastos, mas é estímulo para a busca de maior eficiência na



alocação de recursos por bons governantes. Esse sim é o melhor caminho para a retomada dos investimentos e do crescimento.

Apresentamos algumas iniciativas, em estudo, que poderão levar ao cumprimento da regra até 2026:

1. Revisão das emendas parlamentares, que são pouco comprometidas com a qualidade do gasto público;
2. Revisão de políticas sociais ineficientes ou mal focalizadas, como seguro defeso e abono salarial;
3. Conduzir uma reforma administrativa que inclua a racionalização no número de carreiras e, entre outros, a redução da remuneração de entrantes e ampliação do tempo de chegada ao topo da carreira;
4. Eliminar as sobreposições entre FGTS e seguro-desemprego (algo também benéfico para reduzir o estímulo à rotatividade da mão de obra);
5. Reformular as práticas de defesa jurídica da União para reduzir condenações e, assim, precatórios;
6. Dar continuidade aos programas de auditoria e monitoramento dos benefícios assistenciais e previdenciários.

Outro tema que também representou um avanço institucional com impactos relevantes é a reforma trabalhista, aprovada em 2017, bem como a lei de terceirização naquele mesmo ano. A legislação trabalhista, atrasada e dessintonizada dos avanços do mercado de trabalho, criava amarras e distorções que tinham como principais resultados a oneração da força de trabalho, a redução na oferta de postos de emprego com carteira assinada, o estímulo à informalidade e o financiamento farto de sindicatos. A inflexibilidade dos contratos de trabalho impedia a formalização dos trabalhadores temporários. Seu caráter inclusivo, ao criar modalidades de trabalho que permitiram trabalhadores saírem da informalidade, em particular mulheres, com o trabalho intermitente e a regulamentação da jornada em tempo parcial, foi importante avanço.

Ao reconhecer a prevalência dos acordos coletivos sobre a lei (limitando os itens passíveis de negociação), a reforma trabalhista aumentou a segurança jurídica, o que se reflete na redução substancial das ações trabalhistas em um país que sempre foi de ações que abarrotavam a Justiça, oneravam as empresas e os cofres públicos, e pouco serviam ao trabalhador. Além disso, a julgar pela experiência internacional que mostra que a rigidez de regras trabalhistas está associada a maiores taxas de desemprego, a reforma avança na direção correta para incentivar a geração de vagas, a ampliação de investimentos e o aumento da produtividade.

A avaliação de que a reforma trabalhista não funcionou é no mínimo precipitada. Não é correto julgar sua efetividade pelo aumento do desemprego durante a pandemia, sendo que a manutenção de elevado patamar, com mais de 13 milhões de pessoas desocupadas, é em boa medida fruto de erros de gestão do governo Bolsonaro. Quando faltam estabilidade, confiança e investimentos, não há crescimento e tampouco geração de emprego, mesmo com regras trabalhistas mais modernas. Na realidade, a reforma trabalhista trouxe importantes



contribuições, viabilizando, por exemplo, o teletrabalho, essencial no isolamento social e inovação que veio para ficar. Além disso, o programa de preservação de empregos adotado não teria sido possível sem a legislação que permite os chamados layoffs. São muitos ganhos decorrentes de ambas as reformas. Vale mencionar a possibilidade de tantos acordos trabalhistas que antes não seriam possíveis por conta dos limites da legislação e, também, os novos direitos previstos na reforma de terceirização que não estão previstos na CLT.

A revogação da reforma trabalhista, como defende o PT, trará insegurança jurídica e será um enorme retrocesso. Significará a aceleração do processo atual de fuga de investimentos, o aumento dos passivos trabalhistas e a volta dos sindicatos inchados e do domínio do corporativismo deslocado dos interesses reais do trabalhador. Melhorias sempre podem, e devem, ser feitas.

Há muito a ser reformado e aprimorado na legislação e na política trabalhistas para reduzir a elevada taxa de desemprego estrutural, que provavelmente aumentou por conta da longa e severa recessão que começou em meados de 2014 e se estendeu até meados de 2016, criada pelo governo petista, e da má gestão da pandemia. O elevado desemprego e a baixa qualidade dos postos abertos são fruto de condições desfavoráveis tanto do lado da oferta, como da demanda de trabalho. Pelo lado da oferta, o reduzido capital humano compromete a produtividade do trabalho e a empregabilidade de grande contingente de indivíduos, especialmente em um mercado cada vez mais exigente por conta do uso de novas tecnologias. Enquanto isso, a demanda por trabalho é prejudicada pela fraqueza da economia e pela baixa produtividade das empresas, que são justamente as que mais empregam e acabam gerando postos de trabalho de baixa qualidade. Esses fatores resultam de falhas na ação estatal que, em sua complexidade e ineficácia regulatória e normativa, acabam por alimentar a informalidade, a rotatividade da mão de obra (prejudica o treinamento e, assim, a produtividade do trabalhador) e a menor geração de empregos, além de não assegurar justiça e equidade nas relações de trabalho.

Seguem algumas medidas, em estudo, que permitirão avançar paulatinamente em várias frentes aumentando a eficácia da ação estatal no mercado de trabalho;

- 1) Redução dos elevados custos trabalhistas, principalmente para trabalhadores jovens mais vulneráveis – uma tendência observada em vários países;
- 2) Adotar medidas para proteção de empregados de aplicativos;
- 3) Adoção de subsídio parcial para a formação profissional de pessoas ocupadas e recém-contratadas com carteira, com participação das empresas na definição de áreas de qualificação;
- 4) Criação de sistema de voucher para cursos técnicos e vocacionais para aqueles que trabalham por conta própria, o que poderá estimular cursos oferecidos pela iniciativa privada;
- 5) Aprimoramento da atuação do Sistema S para que os cursos oferecidos estejam adequados à demanda do setor produtivo e sejam acessíveis a empresas menores;
- 6) Revisão do desenho de benefícios do trabalhador que estimulam a rotatividade da mão de obra, como o FGTS;
- 7) Reforma sindical para fortalecer a negociação coletiva;
- 8) Instituição de mecanismos para proteção dos informais da oscilação de renda;
- 9) Revisão do desenho de políticas sociais de modo a incentivar a inclusão produtiva.



Muitas medidas têm implicações fiscais, principalmente no curto e médio prazos, até que passem a estimular a economia, combatam a informalidade e elevem a arrecadação. Esse aspecto reforça a necessidade de ajustes no orçamento e de outras reformas estruturais que estimulem o crescimento e elevem a efetividade das medidas. Em resumo, a regra do teto e as reformas trabalhistas foram feitas com o intuito de corrigir distorções, solucionar problemas e tornar o Brasil mais estável do ponto de vista econômico, mais justo socialmente e mais propício ao crescimento sustentado e à inclusão social. Revogá-las seria um duplo erro pois retornaríamos ao anacronismo anterior e ainda adicionaríamos insegurança jurídica e instabilidade de regras – um veneno para os investimentos e a confiança da sociedade no nosso potencial.

Dois outros temas surgiram no recente contexto de revogação de reformas defendidos pelo PT: a independência do Banco Central, recém adquirida e uma das poucas conquistas que tivemos durante o governo Bolsonaro, e as privatizações. A primeira garante que o Banco Central mantenha sua missão de defesa da moeda protegido de interferências políticas desastrosas sobre a política de juros. Conforme farta evidência internacional, países cujo Banco Central é independente têm inflação mais baixa e crescimento maior. Quanto às privatizações, cujo detalhamento da nossa proposta será feito no âmbito do programa econômico em preparação, sua justificativa se assenta na necessidade de focarmos a atuação do Estado naquilo que melhor atende às demandas da população: educação, saúde, segurança pública e formulação de políticas públicas de qualidade.

Hoje não crescemos e não geramos os empregos necessários. O Brasil perdeu o ritmo. Esse será o nosso foco: retomar o crescimento. E ser mais justo com os mais pobres e vulneráveis.

Equipe Econômica João Doria

Ana Carla Abraão

Henrique Meirelles

Vanessa Rahal Canado

Zeina Latiff