

# JE

# Jornal dos Economistas

Nº 333 Maio de 2017

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

## Contrarreformas



Luiz Filgueiras, Eduardo Costa Pinto, Sara Granemann, Antonio José Alves Junior, Fernanda Stiebler e Luiz Mario Behnken analisam as “reformas” do governo Temer

Artigo do FPO sintetiza debate sobre a previdência dos servidores municipais e estaduais

## Contrarreformas

As reformas do governo Temer, que podem ser mais apropriadamente designadas de contrarreformas, são o objeto de análise desta edição.

O bloco temático começa com Luiz Filgueiras, da UFBA, que afirma que as leis do Teto de Gastos e terceirização e as contrarreformas do ensino médio, trabalhista e da Previdência são iniciativas que têm o mesmo objetivo: aumentar o lucro do grande capital e o espaço privado da acumulação, possibilitando a abertura de novas áreas de negócio e/ou reduzindo os custos com a força de trabalho.

Eduardo Costa Pinto, do IE/UFRJ, defende que os empresários, o sistema político, a grande imprensa e o governo atual criaram o seguinte “consenso da insensatez”: o ajuste recessivo e as reformas neoliberais (teto dos gastos e reformas trabalhista e previdenciária) gerariam crescimento econômico. O consenso tem uma racionalidade, a da dominação de classe.

Sara Granemann, da UFRJ, ressalta que a contrarreforma da Previdência investe sobre os direitos de toda a classe trabalhadora de uma só vez – ao contrário das contrarreformas nos governos FHC e Lula, que atacaram os direitos em separado – e pode desencadear uma forte reação.

Antonio José Alves Junior, da UFRRJ, prevê que a Lei do Teto de Gastos acarretará cortes na Saúde, Educação, Defesa, Polícia Federal, Cultura, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia e programas sociais e o engessamento da política fiscal. Ele defende a abolição da emenda constitucional pelo próximo governo.

Os economistas Fernanda Stiebler e Luiz Mario Behnken acreditam que as mudanças na legislação da terceirização fragilizam a proteção ao trabalhador. Eles analisaram os impactos nos empregados e na arrecadação de impostos causados pelo calote de R\$1,4 bilhão do governo do Estado do Rio de Janeiro em empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada.

Fora do bloco temático, o artigo do FPO sintetiza o conteúdo do debate “Previdência do município e do estado do Rio de Janeiro: questões e perspectivas”, que aconteceu no Corecon-RJ e contou com palestras de Mirelli Malaguti e Mauro Osório.

## Sumário

Contrarreformas .....	3
<i>Luiz Filgueiras</i>	
<b>O golpe e as contrarreformas neoliberais</b>	
Contrarreformas .....	5
<i>Eduardo Costa Pinto</i>	
<b>Consenso da insensatez, reformas e crescimento: as formas da luta de classe no Brasil</b>	
Contrarreformas .....	7
<i>Sara Granemann</i>	
<b>Contrarreforma da previdência: a disputa entre o lucro e a vida</b>	
Contrarreformas .....	9
<i>Antonio José Alves Junior</i>	
<b>Lei do Teto dos Gastos: não pode durar!</b>	
Contrarreformas .....	11
<i>Fernanda Stiebler e Luiz Mario Behnken</i>	
<b>Terceirizar para quê?</b>	
Fórum Popular do Orçamento .....	13
<b>A questão previdenciária no Rio de Janeiro</b>	
<b>Corecon-RJ abre inscrições para Prêmio Monográfico e Gincana</b> .....	16
<b>Agenda de cursos</b>	
<b>Balanco Patrimonial</b>	

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 9h às 10h30, na Rádio Livre, AM, do Rio, 1440 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br) ou [www.radiolivream.com.br](http://www.radiolivream.com.br)

**JE** Jornal dos  
**Economistas**

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Sidney Pascountto da Rocha, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, João Manoel Gonçalves Barbosa, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques ([rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com)). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 13.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto:imprensa@corecon-rj.org.br)

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906  
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106  
Correio eletrônico: [corecon-rj@corecon-rj.org.br](mailto:corecon-rj@corecon-rj.org.br)  
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** Sidney Pascountto da Rocha. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2014-2016) Arthur Câmara Cardozo, Gisele Mello Senra Rodrigues - 2º TERÇO: (2015-2017) Antônio dos Santos Magalhães, Gilberto Caputo Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascountto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2014-2016) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2015-2017) André Luiz Rodrigues Osório, Flavia Vinhaes Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21)2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: [sindecon@sindecon.org.br](mailto:sindecon@sindecon.org.br)

### Mandato – 2014/2017

**Coordenação de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascountto da Rocha (Coordenador Geral), Antonio Melki Júnior, Jose Ricardo de Moraes Lopes e Wellington Leonardo da Silva

**Coordenação de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos.

**Coordenação de Divulgação Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach e André Luiz Silva de Souza.

**Conselho Fiscal:** Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo

# O golpe e as contrarreformas neoliberais

Luiz Filgueiras\*

A partir dos anos 1990, quando do início da onda neoliberal no Brasil, a palavra reforma, originalmente constitutiva do ideário da esquerda desde os anos 1950, foi sequestrada e reinterpretada pela direita, que lhe deu um sentido exatamente oposto ao do seu significado histórico. Isso decorreu do apelo popular que essa palavra adquiriu e que ainda hoje tem.

Tradicionalmente, as reformas sempre expressaram a necessidade da realização das chamadas “tarefas democráticas” nos países capitalistas periféricos, tal como havia ocorrido, historicamente, na maior parte dos países capitalistas centrais. Isso implicaria mudanças nas estruturas políticas, econômicas e sociais, que democratizassem, para a grande massa da população, o acesso à terra, à seguridade social, ao emprego e aos direitos trabalhistas, à participação política, à educação e saúde públicas etc.

A partir do Governo Collor, no entanto, as reformas passaram a ser sinônimo das contrarreformas neoliberais: abertura comercial-financeira da economia, privatização/redução do patrimônio e dos serviços públicos, redução da seguridade social e privatização da previdência social, redução/extinção de direitos trabalhistas, privatização da saúde e educação etc. Todas de natureza regressiva, social e politicamente, mas defendidas com o argumento de que seriam “condição para o crescimento econômico e a geração de empregos”.

O problema, para a direita neoliberal e o grande capital, é que a adoção de seu programa depen-

de, em grande medida, da desfiguração da Constituição Brasileira de 1988; não por acaso o seu diagnóstico é o de que “o país não cabe nessa Constituição”: os direitos sociais e trabalhistas aí previstos não seriam compatíveis com a capacidade do país em bancá-los. Adicionalmente, pela natureza social regressiva desse programa, ele não é factível de ser defendido eleitoralmente; simplesmente porque não é possível esconder o seu caráter e a sua opção de classe: a favor do capital (em especial o grande capital, o capital financeiro e o capital estrangeiro) e contra o trabalho.

Depois do Plano Real, quando o combate à inflação serviu de pretexto e instrumento para a ampliação e consolidação das políticas e contrarreformas neoliberais do primeiro Governo FHC, tornou-se mais difícil encontrar-lhe um substituto que permitisse a continuação desse programa regressivo e antipopular. Mais recentemente, a alternativa encontrada foi o combate ao déficit público (primário), que voltou a ocorrer nos últimos três anos em razão, fundamentalmente, da desaceleração do crescimento e da recessão (queda das receitas).

Mas o instrumento de fato essencial para transformar o combate ao déficit público em política prioritária do governo e retomar as contrarreformas foi o “golpe jurídico/parlamentar/midiático” executado em 2016 contra a escolha democrática do povo brasileiro. Golpe este possibilitado por erros de política econômica do Governo Dilma e, principalmente, pela captura de instituições estratégicas do Estado brasileiro, em especial o Parlamento e instâncias decisivas

do Poder Judiciário, por forças políticas de direita e por prepostos do grande capital.

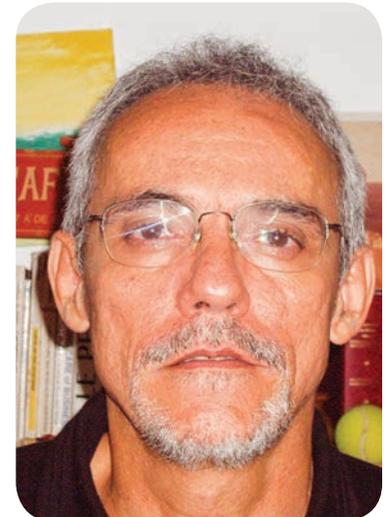
Entretanto, o tempo, como sempre, é o “senhor da razão”:vão se tornando cada vez mais claros o real significado e o objetivo maior do golpe, mesmo para os que apoiaram o impeachment induzidos pelo falso moralismo ude-nista, por ignorância política e/ou pelo descontentamento com a piora da economia no segundo Governo Dilma.

## As contrarreformas neoliberais

A abertura comercial-financeira já foi feita, embora possa ser ainda mais aprofundada; com as consequências deletérias, amplamente conhecidas, em relação à vulnerabilidade externa e à instabilidade da economia, à dívida e às finanças públicas, ao processo precoce de desindustrialização e à “reprimarização” da pauta de exportações, à redução da capacidade do país de adotar e executar políticas macroeconômicas, industriais, tecnológicas e de comércio exterior.

A privatização/redução do patrimônio e dos serviços públicos—iniciada ainda no Governo Collor, ampliada no primeiro Governo FHC e continuada, embora não admitida enquanto tal, no Governo Lula – é um processo amplo que não se resume apenas à venda de empresas públicas, em grande medida já efetivada; agora focaliza o estratégico e bilionário setor de petróleo, os bancos públicos, aeroportos, infraestrutura, a educação, a saúde e a previdência social.

A PEC 55 já aprovada, o proje-



to de terceirização aprovado na Câmara, as contrarreformas do ensino médio, trabalhista e da previdência são iniciativas que têm o mesmo objetivo: aumentar as taxas de lucro do grande capital e ampliar o espaço privado da acumulação, possibilitando a abertura de novas áreas de negócio e/ou reduzindo os custos com a força de trabalho.

A contrarreforma trabalhista— resumida na “prevalência do negociado sobre o legislado” – é a extinção da CLT e de todos os direitos trabalhistas previstos na Constituição. Juntamente com a terceirização, unifica todas as frações da burguesia brasileira contra o trabalho; revelando o ethos mais profundo dessa classe e a cultura de seus integrantes, qual seja: a tara pela super exploração da força de trabalho sem limites ou qualquer tipo de regulação, num país com uma das piores distribuições de renda e da propriedade no mundo. Ambas apoiadas no argumento de que a redução dos custos trabalhistas propiciaria o crescimento do emprego.

Os estudos realizados (inclu-

sive um de 2015, da Organização Internacional do Trabalho – OIT) não evidenciam a existência de uma relação entre redução de custos trabalhistas e crescimento econômico – o que seria compatível com a desacreditada “Lei de Say”.

No caso do Brasil, a experiência indica exatamente o contrário: nos anos 1990, quando o salário e os direitos reduziram-se e a terceirização foi ampliada para todos os setores, o desemprego e a informalidade cresceram fortemente. Na década seguinte, quando houve crescimento do salário real, o desemprego e a informalidade se

reduziram – apesar de a terceirização ter continuado a se expandir. Conforme seria de se esperar pelo “Princípio da Demanda Efetiva”, que é o que explica, em última instância, o nível de emprego: o mercado de bens e serviços, e não o mercado de trabalho, é que está no centro da dinâmica econômica e da geração de emprego; o segundo ajusta-se ao movimento do primeiro e não o contrário.

Evidentemente, o objetivo da terceirização e da contrarreforma trabalhista não é o de gerar mais emprego e formalidade; o objetivo é liberar todas as formas e tipos de exploração da força de trabalho, reduzir a resistência dos trabalhadores e aumentar a taxa de lucro, desvencilhando-se dos direitos trabalhistas. Em pesquisa recente, ainda em andamento, o Núcleo de Estudos Conjunturais da Faculdade de Economia da UFBA levantou todos os resgates de trabalhadores em condições análogas

à de escravos, ocorridos no estado da Bahia entre 2003 e 2016, confirmando resultados anteriores: 76,7% de todos os casos envolviam trabalhadores terceirizados.

Por fim, o argumento esgrimido no passado pelo capital – de que a terceirização seria uma forma das empresas se especializarem e aumentarem a sua produtividade – foi jogado no lixo, pois ele não casa com a permissão agora dada às empresas para terceirizarem sua atividade-fim: se uma empresa terceiriza a sua atividade-fim, ela é especializada em quê? É “especializada” em subcontratação de força de trabalho.

A contrarreforma da Previdência Social complementa o congelamento dos gastos correntes do governo por 20 anos, com o mesmo objetivo: reduzir os gastos sociais e ampliar o montante de recursos direcionados ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública – que em 2015 já absorvia mais de 42% do Orçamento Geral da União –, empurrando para a previdência privada “complementar” os que ganham benefícios acima de cinco salários mínimos.

A Seguridade Social, segundo a Constituição, é composta pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social, cujas receitas não

se resumem apenas à contribuição de trabalhadores e empresários à Previdência. A manipulação que subestima o cálculo da recebida Previdência, com o objetivo de demonstrar a existência de um déficit estrutural, é feita separando-a dos demais componentes da Seguridade e omitindo a existência de outras receitas.

As alterações previstas na contrarreforma da Previdência Social são todas para dificultar o exercício do direito à aposentadoria e reduzir o valor dos benefícios.

Todas essas contrarreformas promovidas pelo Governo Temer têm um denominador comum: ao beneficiarem o rentismo, reduzir e redirecionarem os gastos públicos, concentrarem renda e diminuir a capacidade de consumo da maior parte da sociedade, se colocam na contramão do crescimento econômico. Além disso, estão sendo propostas e aprovadas, respectivamente, por um governo e um Parlamento desmoralizados, que não têm qualquer legitimidade e credibilidade; os seus integrantes não foram eleitos e, para piorar, são objeto de acusações, investigações e processos por variados crimes – frutos de suas relações promíscuas com o grande capital.

Por último, uma constatação alentadora: a maioria do povo brasileiro começou a reagir contra o desmonte dos direitos sociais; reação esta evidenciada pelas últimas manifestações ocorridas contra o Governo Temer, pesquisas indicando forte oposição às contrarreformas e a greve geral no dia 28 de abril.

\* É professor titular da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia e autor dos livros *História do Plano Real* (Boitempo) e *A Economia Política do Governo Lula* (Contraponto), este último em coautoria com o professor Reinaldo Gonçalves.



# Consenso da insensatez, reformas e crescimento: as formas da luta de classe no Brasil

Eduardo Costa Pinto\*

O Brasil vivencia uma de suas maiores crises. O PIB despencou 3,6% em 2016, sendo que o consumo das famílias e o investimento (FBCF) caíram ainda mais (4,2% e 10,2%, respectivamente). Essa forte queda da FBCF foi puxada pela redução de 23% nos investimentos do setor público (administração pública e empresas estatais).

A equipe econômica do atual governo, bem como os analistas e jornalistas econômicos neoliberais, têm argumentado que o pior já passou e a economia iria se recuperar em 2017. A melhora nos índices de confiança empresarial seria o sinal que os investimentos privados estariam por aparecer. No entanto, não existem sinais disso. O que se observa é que a economia parou de cair, devido aos estabilizadores automáticos.

Para esses analistas neoliberais, a queda do PIB decorreria da falta de “credibilidade/confiança” no governo Dilma em virtude de sua gestão econômica. A retomada da credibilidade, com o *impeachment* da Dilma e com a aprovação das reformas neoliberais (teto dos gastos públicos, reformas trabalhista e previdenciária), restabeleceria o crescimento. A “fada da confiança” iria aparecer em breve.

A confiança por si só não gera mais investimentos privados quando o nível de utilização da ca-

pacidade produtiva está tão baixo como atualmente. Primeiro o empresário vai utilizar a sua capacidade produtiva, quando e se a demanda agregada reaparecer, para depois tomar a decisão de investir, que leva em conta, como observou Keynes, a eficiência marginal do capital (EMgK) – taxa interna de retorno do novo empreendimento – e a taxa de juros.

A questão é que não há nenhum sinal de recuperação da demanda agregada. O consumo das famílias segue ladeira abaixo, sem sinais de reversão, em decorrência da elevação da taxa de desemprego, da estagnação da renda média e do endividamento das famílias. Os gastos e investimentos do setor público (gastos autônomos) encontram-se em queda expressiva. Os investimentos privados sofrem uma hecatombe, uma vez que seus principais indutores (consumo das famílias e os gastos autônomos) despencaram.

Além disso, os investimentos privados também estão sendo afetados negativamente pelo efeito da Lava Jato. Essa operação gerou uma expressiva insegurança jurídica/institucional ao criminalizar qualquer tipo de relação entre o privado e o público. Quer gostemos ou não, o capitalismo trava sem as relações/negociações regulares entre os empresários e o Estado.

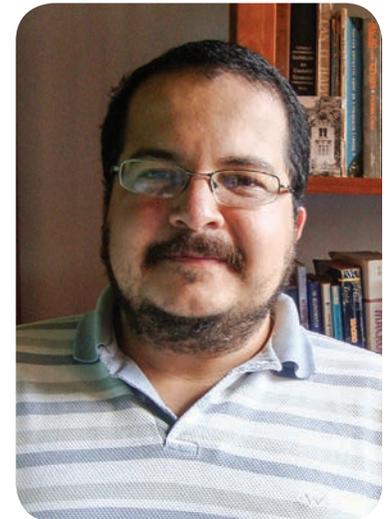
Portanto, a economia não vai destravar, pois estamos vivendo um momento de incerteza estrutural,

tanto nas questões institucionais/jurídicas como na econômica. Nesse contexto, os gastos e os investimentos do setor público poderiam funcionar como as centelhas para reativar a economia em virtude dos seus efeitos multiplicadores e aceleradores. No entanto, há uma interdição ideológica/neoliberal desse tipo de alternativa.

Os empresários, o sistema político, a grande imprensa e o governo atual criaram um “consenso da insensatez” em torno da seguinte ideia: o ajuste recessivo e as reformas neoliberais (teto dos gastos públicos, reformas trabalhista e previdenciária) gerariam crescimento econômico. Uma completa falácia na atual conjuntura crítica.

A reforma do Teto dos Gastos, já aprovada, estabeleceu um “novo regime fiscal” por 20 anos que congela o crescimento real das despesas primárias da União ao limitá-las à variação do IPCA do ano anterior. Além disso, essa emenda reduziu os pisos dos gastos mínimos nas áreas de saúde e educação – estabelecidos na Constituição de 1988 – e vedou novas concessões e ampliações de renúncias de receitas, sem realizar uma revisão geral dessas renúncias de receitas.

O argumento para a adoção desse regime partiu de um diagnóstico equivocado dos desafios fiscais de curto prazo que enfrenta a administração pública. Partiu-se da ideia que os resultados fiscais negativos em 2015 e 2016



seriam fruto da ganância. Os dados não evidenciam isso, pelo contrário: o que se observa é que ocorreu uma deterioração das receitas fiscais, decorrente da queda do PIB com a manutenção de expressivos subsídios aos empresários.

No entanto, assumiu-se, ainda em 2015, que o problema era o aumento das despesas e adotou-se o ajuste fiscal como medida. Essa estratégia agravou ainda mais os problemas, pois a redução das despesas da administração pública, associada à redução dos investimentos da Petrobras, provocou uma redução da demanda, o que afetou de forma negativa a arrecadação tributária, que caiu numa proporção maior do que os gastos.

O argumento de que as despesas sociais não cabem no orçamento brasileiro é uma falácia. A principal despesa da administração pública é a financeira (cerca de R\$ 407,02 bilhões em 2016), que não foi incorporada no teto dos gastos. Essa despesa com juros irriga as altas rentabilidades do setor bancário/financeiro (Itaú Unibanco, Bradesco, Santander, BTG Pactual etc.) e de parte da elite não financeira que especula nos mercados de títulos.

O ajuste fiscal permanente estabelecido por esse “novo regime fiscal” impactará negativamente os gastos em saúde e educação (com a redução do piso); em cultura, ciência e tecnologia e assistência social (que nem piso possuem); e, sobretudo, os investimentos do governo federal. Portanto, o ajuste vai recair sobre o andar de baixo, afetando fortemente os mais pobres.

Além do teto dos gastos, está em tramitação no congresso o Projeto de Lei 6787/2016 da reforma trabalhista (aprovado na Câmara de Deputados no dia 26/04) que tem como eixo geral que o negociado entre patrões e empregados prevaleça so-

bre a lei, o que permitirá, por meio de acordos coletivos, flexibilizar a jornada de trabalho, banco de horas, redução salarial, adicional noturno, entre outros itens. O argumento é que essa flexibilização das leis trabalhistas modernizará as relações entre empresários e empregados e ainda gerará mais empregos.

Em primeiro lugar, não nenhum estudo consistente que sugira uma relação direta entre flexibilização do mercado do trabalho e elevação do nível de emprego. Além do que, as modificações partem do suposto que tanto os empresários como os trabalhadores têm o mesmo poder de negociação. Esse suposto é negado até mesmo por Adam Smith, o pai do liberalismo.

Na verdade, essas reformas têm como objetivos reduzir o custo da força de trabalho e a capacidade do Estado de realizar políticas de pleno emprego. Um claro caminho de irracionalidade econômica, pois isso não gerará crescimento. Entretanto, tem subjacente uma racionalidade de dominação de classe.

Kalecki (1987[1943]) já havia identificado esse tipo de comportamento, ao mostrar que os grandes empresários de diversos países, durante a crise de 1930, se opuseram às estratégias de políticas de pleno emprego estatal (via emissão de títulos da dívida), mesmo sabendo que essa política os beneficiava na medida em que o estímulo à renda e ao emprego proporcionam maiores lucros. A explicação para isso se deve à dimensão política (da dominação de classe) e está associada a três elementos: “(a) a reprovação à interdição pura e simples do Governo no problema do emprego; (b) a reprovação à direção da despesa governamental (para investimento público e subsídio ao consumo); e

(c) a reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego” (KALECKI, 1987, p. 55).

Ou seja, há sim uma racionalidade no “consenso da insensatez”: a da dominação de classe no Brasil. A luta de classe nunca esteve tão viva! Trata-se de manter os trabalhadores brasileiros no “seu devido lugar”, e para isso o setor dominante brasileiro adota uma resistência “[...] ultraintensa à mudança social” e volta-se de forma “sociopática” para “a preservação pura e simples do *status quo* [defesa de privilégios e do lucro a qualquer custo]” (FERNANDES, 1962, p. 211).

Sem a ruptura com a interdição neoliberal a respeito do papel dos gastos e investimentos do setor público, não conseguiremos retomar o crescimento. É preciso romper com a narrativa de que o setor público está quebrado e que hoje não teria capacidade/dinheiro para puxar o crescimento. Não há dúvida que o setor público enfrenta desafios fiscais de curto prazo, que precisam ser enfrentados, mantendo o seu papel de indutor do desenvolvimento nacional e regional.

Como o setor público pode fazer isso? Vejamos algumas proposições possíveis tecnicamente, mas que implicam forte tensão entre forças sociais em suas disputas pelos fundos públicos (orçamento público) brasileiros.

Pelo lado da receita fiscal, faz-se necessário engendrar uma reforma tributária que simplifique a estrutura, aumente a arrecadação e a progressividade. O andar de cima do capitalismo brasileiro precisa arcar com os custos da construção de uma sociedade um pouco mais igualitária. Para isso, o governo deve: i) ampliar as faixas do imposto de renda, aumentando as alíquotas para os topos superiores;

ii) taxar os lucros e os dividendos; eiii) regulamentar e criar impostos sobre as grandes fortunas e as heranças, aumentando a incidência de impostos sobre a propriedade. Pelo lado dos gastos, é preciso reduzir de forma expressiva as despesas financeiras com juros por meio da redução da taxa Selic.

Esses elementos permitirão a configuração de um novo regime fiscal, em prol do desenvolvimento, que (i) leve em conta o ciclo econômico, permitindo que em um momento de crise, como a que vivemos hoje, seja possível ampliar o endividamento no curto prazo para estimular a economia; e que (ii) garanta, como alertou Orair (2016), um tratamento fiscal diferenciado para os investimentos públicos. É evidente que essa proposta somente é possível com a completa revogação da emenda Constitucional 95/2016.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o “consenso da insensatez”, assim como os efeitos da Lava Jato, impede qualquer possibilidade de retomada do crescimento econômico. A alternativa possível é criar as condições políticas – rompimento da interdição neoliberal das políticas de pleno emprego – e econômicas para que a administração pública (por meio de um novo regime fiscal) possa induzir o processo de recuperação econômica com inclusão social.

## Referências

- FERNANDES, F. *A sociologia numa era de revolução social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- KALECKI, M. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987. p. 54-60.

\* É professor do IE/UFRJ. eduardo.pinto@ie.ufrj.br

# Contrarreforma da previdência: a disputa entre o lucro e a vida

Sara Granemann\*

*“Não cante vitória muito cedo, não; nem leve flores para a cova do inimigo que as lágrimas dos jovens são fortes como um segredo; podem fazer renascer o mal antigo. (...) Meu bem, é difícil saber o que acontecerá. Mas eu agradeço ao tempo; o inimigo eu já conheço. Sei seu nome, sei seu rosto, residência e endereço. A voz resiste. A fala insiste: você me ouvirá. A voz resiste. A fala insiste: quem viver verá”.*  
(Belchior 1946-2017)

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/16, encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional no dia 5 de dezembro, foi substituída, alterada e corrigida pelo seu proponente nos dias 6 e 7 de dezembro de 2016.

Sua matéria convoca-nos a lançar um olhar retrospectivo sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quase (apenas) trinta anos passados de sua elaboração, e a conclusão mais evidente a que se pode chegar é: a desconstrução da Carta Magna opera na velocidade oposta à de sua formulação; vagarosa em recolher as demandas dos trabalhadores, tem sido célere em retirar-nos as parcas conquistas sociais.

A PEC nº 287/16 do governo de Michel Temer guarda continuidades e aprofundamentos em relação às contrarreformas efetuadas nos dois anteriores governos; no

de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20/98, que feriu severamente os direitos da força de trabalho empregada pelos diferentes capitais (agrário, comercial, industrial, bancário), as trabalhadoras e trabalhadores domésticos e os autônomos filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS); sem que suas medidas tenham sido exclusivamente dirigidas ao RGPS, foi a este regime que a EC 20/98 frontalmente golpeou. Antes que se completassem cinco anos da promulgação da EC nº 20/98, Luiz Inácio Lula da Silva, na continuidade da divisão do trabalho dos governos para os capitais, derruirá, pela Emenda Constitucional nº 41/03, os direitos da força de trabalho empregada no Estado em seus diferentes momentos (município, unidades federativas e federação). A linha de continuidade entre estas duas contrarreformas e a do governo Temer expressa-se no renitente diagnóstico do déficit, do envelhecimento demográfico da população brasileira e dos privilégios de frações da classe trabalhadora, mais enfatizados em um ou outro momento, por um ou outro governo, consoante ao que se objetiva contrarreformar. Amparados em diagnósticos com horizontes comuns, a solução também sempre se encaminha para ampliar deveres e rebaixar direitos.

A PEC nº 287/16 operada pelo governo de Michel Temer, por amparar-se em golpe jurídico/parlamentar que o alçou à Presidência da República, permitiu-lhe, na re-

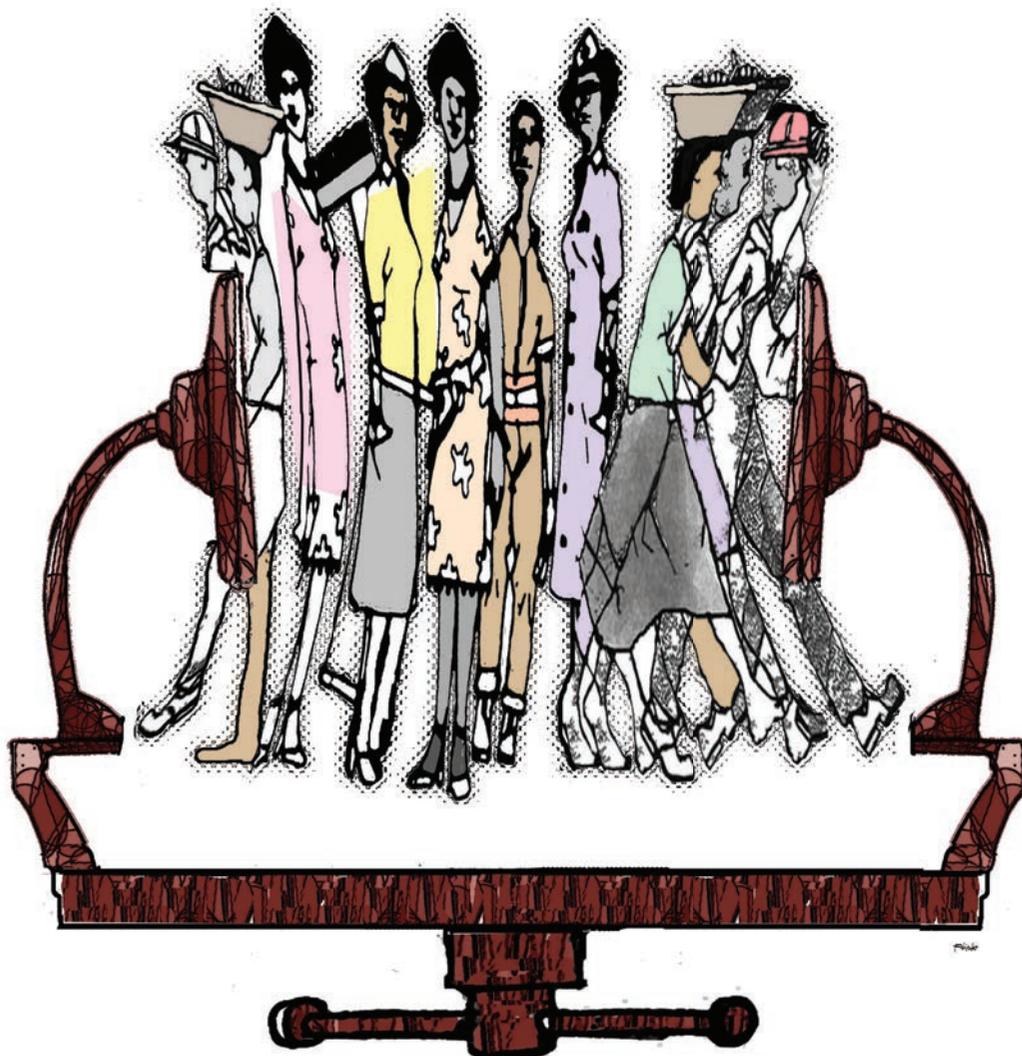
lação com as contrarreformas anteriores, conjugar continuidade com aprofundamento. O aprofundamento consiste numa importante alteração na tática política; se nas contrarreformas anteriores a aposta dos governos na divisão política da classe trabalhadora exigiu realizar os ataques aos direitos em separado e em momentos diferenciados, para evitar-se a unificação das lutas da classe trabalhadora, a contrarreforma hoje em curso investe sobre os direitos de toda a classe trabalhadora de uma só vez. Impulsionado – e em alguma medida, ofuscado – pelo verde-amarelo das ruas e por sonantes caçarolas noturnas, o cálculo político empenha-se em opor uns aos outros por meio da culpabilização e pelo cultivo da desconfiança entre os iguais, como se à classe trabalhadora e aos seus erros ou privilégios se devesse a contrarreforma.

Assim, aos jovens há que se dizer: os idosos são remunerados com aposentadorias acima do que se lhes seria possível pagar e isto converterá a vida em um horizonte de dificuldades aos recém-chegados ou por chegar ao “mercado de trabalho”. Aos trabalhadores urbanos deve-se fazer acreditar: são os trabalhadores rurais os responsáveis pela iminente (2060?) quebra das aposentadorias públicas; nos trabalhadores e às trabalhadoras empregados/as pelos capitais cultivava-se a aversão aos “servidores públicos”, sempre acusados, injustamente, por enormes privilégios; aos homens (esta é uma pérola da ignomínia machista e misógina) estimula-se a brutal impressão de



que a sua exploração (de classe) é proveniente de sua relação com as mulheres e, com isto, encoraja-se, cada vez mais, a violência contra as mulheres ao invés da busca de reais condições de igualdade e de salário e da supressão das múltiplas jornadas assumidas pelas mulheres.

Argumentos como estes obscurecem as determinações das contrarreformas, mas também, contraditoriamente, podem desencadear reações articuladas dos que padecem e sofrem pelos ataques. A conjuntura, parece-nos, doravante não somente se desenhará em jantares, gabinetes, ideias e votos amparados em moedas e privilégios; as ruas, quase vazias de automóveis e transportes coletivos, abrigou pedestres e atos que estão em uma espiral de crescimento desde o 08M<sup>1</sup>, aprofundaram-se em 15 de março e desembocaram na importante greve de 28 de abril de 2017. Comportou igualmente brutal violência policial/estatal contra os que protestaram no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Goiás. A violência do



Estado de classe da burguesia não é um dado episódico: antes é uma disposição e uma pedagogia para desencorajar aqueles e aquelas que ousam incidir sobre o desdobramento das contrarreformas.

A aparente força da PEC 287/16, ao desferir um ataque tão frontal aos direitos da classe trabalhadora, pode deixar ver seus pés de barro, porque a reação que pode desencadear é aquela na qual é difícil prever os movimentos dos oponentes, porque com eles não se combinou as regras do jogo. Em tais situações, há que se ter sabedoria e cuidado ao praticar o mal todo de uma vez, para que a muita coragem não derive em temeridade.

Outro ponto diverso desta contrarreforma em relação às an-

teriores é que aquelas foram feitas “às fatias”: cada uma de uma vez. Sob o governo Temer, o projeto de realizar tudo de uma vez só se pode cogitar quando a desconstrução da Constituição Federal e da legislação protetiva da força de trabalho é igualmente um ato de força, como o foi o próprio golpe jurídico/parlamentar que o elevou ao cargo presidencial.

O relatório do Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA) demonstra a inexistência de intenções, da parte do governo, de estabelecer negociações com os trabalhadores e suas organizações. As mais duras medidas constantes da PEC 287/16 em nada sofreram alterações no parecer do Relator da Proposta em apresentação na

Comissão Especial. Mudanças significativas somente ocorrerão se os parlamentares de oposição ao governo conseguirem derrotá-lo no debate e na votação do relatório.

A indagação a se fazer é: por que no plano da política, o Estado, por meio de seu ilegítimo e desacreditado governo, continua a combinar violência e indisposição para o diálogo com os trabalhadores justamente nas questões que lhes (nos) são tão cruciais, como a proteção ao trabalho (a vida no presente) e à velhice (a vida no futuro)? A resposta só pode ser: justamente por serem tão cruciais! A intransigência do governo Temer reside, conforme é possível inferir da leitura de um dos “estudos”<sup>2</sup> da Confederação Nacional da In-

dústria (CNI); trata-se da urgente necessidade dos capitais em converter o fundo público (a riqueza socialmente construída e materializada nos “recursos” do Estado) em instrumentos (incontornáveis) para a realização de seus lucros. A crise dos capitais elevou à (uma sua) necessidade o corte dos direitos (trabalhistas e previdenciários, mas não somente estes) da classe trabalhadora. Como se pode concluir da leitura da “Agenda”, estamos diante de uma urgente disputa (a categoria analítica é a da luta de classe) por uma grande quantidade de riqueza socialmente construída e condensada no Estado. Se esta riqueza se transmutará em meio de realização dos já gigantescos lucros dos capitais ou se tal riqueza, conforme o que se estabeleceu na Constituição Federal, se metamorfoseará em direitos da classe trabalhadora, não está previamente estabelecido, apesar das vontades em oposição. Na história e no confronto entre o lucro e a vida, nada há de “irrevogável e irretroatável”. A resolução dos contraditórios e colidentes interesses revelará o quanto a toupeira tem tido força para seguir com suas escavações.

\* É docente da Escola de Serviço Social da UFRJ.

1 Dia das lutas internacionais das mulheres, que, em muitas partes do mundo, passou a ser conhecido por um número 08 acrescido de um M. Na língua portuguesa – mas não só – o M porta dupla simbologia: escreve Mulher e Março, mês referência dos muitos capítulos nas lutas por libertação feminina.

2 [https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/59/da/59da2e37-b6c9-4b72-a2c7-7f80f1caea50/agenda\\_para\\_o\\_brasil\\_sair\\_da\\_crise\\_2016-2018\\_apos\\_um\\_ano.pdf](https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/59/da/59da2e37-b6c9-4b72-a2c7-7f80f1caea50/agenda_para_o_brasil_sair_da_crise_2016-2018_apos_um_ano.pdf) (neste link já agregou-se uma avaliação ao documento original, um ano após sua divulgação). Consulta em 01.05.2017.

# Lei do Teto dos Gastos: não pode durar!

Antonio José Alves Junior\*

**A** Lei do Teto dos Gastos, ou a Emenda Constitucional 95 (EC-95), foi aprovada sem que grande parte do povo brasileiro pudesse compreender sua natureza e seus efeitos. A crise econômica, a demonização do Estado e do que é nacional, e o moralismo no tratamento midiático das finanças públicas consolidaram a ideia de que a “gastança” promovida pelo PT fora responsável pela perda da confiança e pelas dificuldades econômicas. E consolidaram a ideia de que só uma reforma fiscal recuperará a economia. A direita, recém-chegada ao poder por um atalho, confrontou a limitada reação dos partidos e organizações populares, aprovou, de forma sumária – menos de 4 meses depois do impeachment de Dilma – a Lei do Teto dos Gastos, desconsiderando suas gravíssimas consequências econômicas e sociais.

## A Lei do Teto de Gastos

Aprovada em 15 de dezembro de 2016, a Lei do Teto impõe, por um prazo de dez anos, que as despesas primárias sejam limitadas pelas despesas pagas no ano anterior, incluindo os restos a pagar, corrigidas pelo IPCA acumulado em 12 meses, até junho do ano anterior. A partir do décimo ano, o presidente poderá rever o critério de recomposição do orçamento, uma vez a cada mandato, enviando um projeto de lei complementar ao Congresso Nacional.

Excepcionalmente, a Saúde e a Educação, em 2017, receberão tratamento especial. A Saúde terá 15% da Receita Corrente Líquida, enquanto a Educação contará com

18% da arrecadação de impostos. A partir de 2018, no entanto, as dotações das duas áreas passarão a ser corrigidas como as demais despesas, acabando com a vinculação constitucional existente.

Não fossem essas desvinculações, as despesas de saúde e educação inviabilizariam a execução do orçamento. Mas as desvinculações serão insuficientes para evitar a paralisia do Estado. Será necessário, ainda, que: a) as despesas previdenciárias sejam cortadas para gerar economia imediata de recursos; b) a folha de salários do funcionalismo público não obtenha ganhos reais; c) que o salário mínimo seja congelado; d) que os demais gastos do governo sejam comprimidos.

A tabela 1, abaixo, é uma versão reelaborada de projeção realizada pelo Bradesco, com o objetivo de ilustrar as dificuldades da execução orçamentária depois da Lei do Teto. Ela foi construída com as seguintes hipóteses: o PIB cresce 3% a.a.; as despesas de previdência obedecem às projeções correntes; o valor real da folha de salários dos servidores federais permanecerá congelado.

Primeiro resultado: as despesas primárias que respondem pelo funcionamento e pelos investimentos de todos os órgãos do governo federal (“discricionárias



e outras obrigatórias”), serão progressivamente diminuídas até chegarem a 36% do total praticado em 2016, em termos reais.

Empregando dados da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por Órgão e grupo de natureza de despesa (GND), disponibilizados no site da Secretaria de Orçamento e Finanças no Ministério do Planejamento, é possível estimar que a saúde e a educação, juntas, responderam pela execução de mais de R\$ 140 bilhões, em 2016, em “discricionárias e outras obrigatórias”. Considerando que o montante executado por todo o governo, nessa rubrica, foi de R\$ 496 bilhões, restaram, aproximadamente, R\$ 350 bilhões para o fun-

cionamento e investimentos dos demais ministérios. Já em 2026, caso a educação e a saúde tenham seus orçamentos reais preservados, o que é menos do que as vinculações previam, restariam cerca de R\$ 35 bilhões para que os demais ministérios invistam ou cubram suas despesas de funcionamento, cerca de 10% do total executado em 2016. Um cenário inviável.

Inevitavelmente, a Saúde, a Educação, a Defesa, a Polícia Federal, a Cultura, as Relações Exteriores, a Ciência e Tecnologia e os vários programas sociais serão cortados. O Estado ficará muito menor em uma década, enquanto a população brasileira crescerá em 21 milhões de pessoas. Para evitar a paralisia do Estado, as despesas previdenciárias e/ou os salários dos servidores deverão ter seus valores reais cortados por causa da Lei do Teto dos Gastos.

## Engessamento da política fiscal

Os defensores da Lei do Teto e das demais reformas do Estado compactuam com a política de austeridade permanente. A ideia-força é que a “gastança” marca os governos brasileiros e é a responsável última pelas fragilidades de nossa economia. As sequelas deixadas pelo histórico de calotes, pela generosidade da Constituição de 1988 e pelos governos do PT não foram suficientemente contrabalançados pelas iniciativas de organização do Estado, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. É preciso mais para recuperar a confiança no país, que desaparece ao menor sinal de aumento da dívida ou de piora nos resultados fiscais, pouco importando

**Tabela 1 – Despesas por classe de dispêndio**

R\$ milhões de dez/2016

Despesa primária	2016	2026
Previdência	512.005	821.163
Salários	261.329	270.352
Discricionárias e outras obrigatórias	495.711	177.531
Total	1.269.046	1.269.046

Fonte: Bradesco e Secretaria do Tesouro Nacional, elaborados pelo autor.

que os dados não sejam ruins. Há que reformar as instituições e engessar a política fiscal em troca da confiança para aumentar os investimentos nacionais e estrangeiros<sup>1</sup>.

Essa tese, repetida à exaustão, carece de fundamentos teóricos e empíricos, sendo desprovida de valor científico ou prático. Ela não só desmonta o Estado, como criminaliza a política fiscal expansionista. Trata-se, apenas, de “privatizar tudo o que for possível”, em infraestrutura, objetivo declarado do atual governo, mas, também, a educação, a saúde e a previdência. Está aí a razão do conselho dado à Temer por Nizan Guanaes: aproveitar a impopularidade para fazer o necessário. Ocorre que as condições para fazer o necessário estão evaporando. E as políticas econômicas adotadas, que afundam a economia, contribuem para isso.

### O próximo governo e a EC-95

Não se sabe exatamente quando o governo atual acabará. É certo que, em meio à prolongada depressão econômica, o comando tucano-pmdbista implode. O acúmulo das denúncias contra o governo Temer e sua base no Congresso, somado à persistência da crise econômica e à insatisfação popular, aponta para um cenário político cada vez mais degradado.

Há vários desdobramentos possíveis dessa grave crise política e econômica. A saída democrática passará por um novo governo eleito e a recuperação do raio de manobra do Estado na economia. É fundamental estabelecer políticas econômicas diferentes das que vêm sendo adotadas, desde Levy, para a retomada da geração de empregos e de renda.

Hoje, com as reformas e os ajustes que inibem o gasto públi-

co, não há, no horizonte, elementos para induzir o crescimento. Começando pelo consumo: em queda há quase dois anos, se enfraquece com o desemprego e a redução da massa de salários. A queda dos juros poderia contribuir para aumentá-lo, mas o grau de endividamento das famílias é um empecilho. Quanto aos investimentos, diante da elevada capacidade ociosa e da demanda enfraquecida, continuarão cedendo, como ocorre há dez trimestres. A TLP, que visa aproximar as taxas do BNDES dos juros de mercado, não muda essa tendência. Por fim, as exportações têm reagido, mas não há medidas concretas de apoio e o ambiente externo não dá sinais animadores

de que seja um movimento contínuo. O crescimento global permanece fraco, abaixo dos 2,5% a.a., enquanto o crescimento do comércio internacional desabou para algo em torno de 1,5% a.a., comparado a 7% a.a. antes da crise.

O próximo governo eleito deverá superar a austeridade ou “consenso FHC”<sup>2</sup>, abraçado por Meirelles e sua equipe, apresentando uma política fiscal expansionista para sustentar um programa emergencial de recuperação do emprego combinado com um plano de investimentos públicos. Para tanto, a condição necessária é a abolição da emenda do teto de gastos, o que exigirá grande liderança política consagrada pelo voto popular. Es-

sa é a única alternativa que se afigura para reconduzir o Brasil ao pleno emprego e dar suporte material para a estabilidade democrática.

\* É professor associado do Departamento de Economia da UFRRJ e foi chefe da Assessoria Econômica do MPOG (2005), assessor-chefe da Casa Civil da Presidência da República (2005-2008) e assessor do presidente do BNDES (2009-2015).

1 Conferir o prefácio, escrito por Edmar Bacha, do livro “Finanças Públicas – da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade”, organizado por Felipe Salto e Mansueto Almeida, editora Record, Rio de Janeiro, 2016.

2 Sintagma elaborado e definido com maior precisão em texto a ser publicado com o Professor Manoel da Motta, da UFRRJ



# Terceirizar para quê?

Fernanda Stiebler\*

Luiz Mario Behnken\*\*

*“Quando o emprego vira um luxo, o salário fica um lixo”.*

*José Maria de Jesus – boia-fria*

O debate com relação à terceirização de mão de obra foi acentuado pela recente aprovação da Lei nº 13.429/2017, que trata de alteração da Lei nº 6.019/74 que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Na verdade, essa lei é um resgate da agenda neoliberal da década de 1990, implementada pelo governo FHC.

Dentre as principais mudanças advindas do projeto de lei encontra-se a possibilidade de que as empresas contratem trabalhadores terceirizados para exercer cargos na atividade-fim. A lei ainda estabelece em seu Art.10 § 7º que: *“A contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer o trabalho temporário(...)”*

Contudo, em decisão recentíssima do Plenário do Supremo Tribunal Federal, definiu-se que não há responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

Todas essas mudanças recentes no escopo legal com relação à terceirização de mão de obra fragilizam a proteção ao trabalhador. Os problemas com relação às empre-

sas terceirizadas, principalmente no âmbito de contratos com o poder público, são comuns e anteriores ao debate atual acerca do tema.

Até mesmo com intuito de serem competitivas nas licitações e conseguirem os contratos com o poder público, as empresas de mão de obra terceirizada trabalham com salários que seguem exatamente o piso mínimo estabelecido para cada serviço. Como os lucros dessas empresas vêm da margem entre o valor que é pago para o trabalhador e o valor cobrado pelo serviço no contrato, se o valor pago de salários aumenta, a margem das empresas diminui.

## Reflexo da crise no Rio de Janeiro

A maioria dos contratos de terceirização da mão de obra com o setor público refere-se a serviços como limpeza, conservação, manutenção, vigilância e apoio administrativo, entre outros. No caso do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a Lei nº 7267/2016 institui pisos salariais no âmbito do estado para todas essas as categorias profissionais.

Para os trabalhadores dos serviços supramencionados, os salários variam de R\$ 1.052,34 a R\$1.168,70, dependendo da especificação do serviço. Ou seja, quase que invariavelmente, a maioria dos trabalhadores terceirizados que atuam hoje prestando serviço para o Estado do Rio de Janeiro tem essa média salarial. Estamos tratando de trabalhadores com rendimentos apenas um pouco acima do salário mínimo nacional.

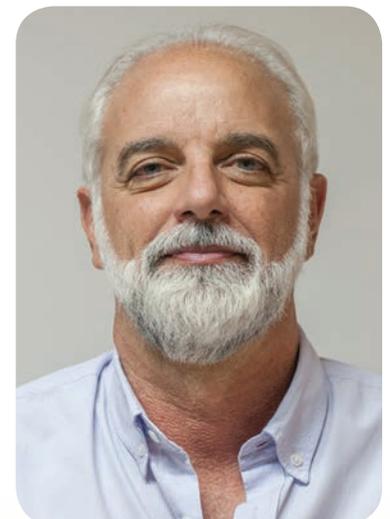
O que ocorre, no entanto, quando o ente público não arca com o pagamento do contrato

administrativo de terceirização de mão de obra? Na teoria, a empresa deveria manter o salário dos trabalhadores em dia, pois a obrigação trabalhista direta é com a empresa e não com o governo. Contudo, o que ocorre na prática é que, com a falta de pagamento dos contratos pelo ente público, as empresas prestadoras de serviço não arcam com as suas responsabilidades. Nesse caso, voltamos a atenção especialmente para o Estado do Rio de Janeiro, onde a crise fiscal tem levado à inadimplência ou cancelamento de inúmeros contratos de terceirização de mão de obra.

O Estado do Rio possui hoje diversos contratos de mão de obra que atuam em atividades-meio, como serviços de limpeza, vigilância, recepção, manutenção e preparo de alimentação. Acrescidos a esses contratos, temos ainda as organizações sociais, que atendem principalmente à área de saúde, atuando tanto na área-meio quanto na área-fim, e que também é um caso de terceirização da mão de obra.

O volume de despesa anual envolvido nesses contratos, segundo dados coletados do Portal de Transparência do Estado do Rio de Janeiro, alcançou cerca de R\$ 4,6 bilhões de reais. Nos últimos 12 meses (março de 2016 a fevereiro de 2017), o montante que deixou de ser pago a esses fornecedores foi cerca de R\$1,4 bilhão.

Considerando a crise fiscal que o Estado do Rio de Janeiro atravessa, cujos atrasos salariais já são evidentes, a perspectiva de pagamentos destes fornecedores se torna ainda mais distante. O que consequentemente levará ao não pagamento dos empregados terceirizados.



Se o Estado eleva seu nível de inadimplência com os serviços terceirizados, o impacto na economia é um efeito dominó. Em geral, esses fornecedores atuam principalmente com entes públicos, cujos prazos de pagamento são mais dilatados, principalmente pelo fato do mesmo só poder ser realizado após a prestação do serviço e a comprovação de execução do mesmo.

No momento em que o período de inadimplência cresce, os fornecedores perdem o fôlego para manter os pagamentos de seus empregados em dia. Em algum momento, empresa terceirizada e empregado encerram sua relação. A demissão de funcionários e a menor atividade no setor, tratando aqui apenas pelo efeito macroeconômico, resultam no aumento da taxa de desemprego e conse-

quentemente na redução da arrecadação de impostos. Portanto, de uma forma simples, um dos efeitos da inadimplência do setor público recai sobre ele mesmo, com a queda na arrecadação.

Os indicadores macroeconômicos mostram claramente esse efeito. No último trimestre de 2016 a taxa de desemprego no Brasil atingiu 12%, enquanto no Estado do Rio de Janeiro ficou em 13,4%.

Pelo lado das receitas, de acordo com dados do IBGE, se consideramos a soma de todos os Estados da Federação, a arrecadação do ICMS, principal fonte de tributo dos estados, teve um aumento nominal de 3,58% de 2015 para 2016, enquanto no Estado do Rio de Janeiro houve uma queda de 3,23%.

O Estado do Rio de Janeiro<sup>1</sup> tinha receita bruta que girava, em valores constantes, em torno de R\$80 bilhões em 2013; no ano passado, esse número caiu para cer-

ca de R\$62 bilhões, uma queda de 22% na arrecadação do Estado. A previsão para 2017 é ainda pior: estima-se que a receita bruta cairá para algo em torno de R\$60 bilhões.

Considerando que a maioria dos contratos de serviços terceirizados paga, em média, o valor de piso salarial do Estado do Rio de Janeiro para as atividades, e que o Estado deixou de pagar cerca de R\$1,4 bilhão no último ano para esses contratos, estima-se que cerca de 40 mil trabalhadores deixaram de receber seus vencimentos em algum momento. Além disso, as empresas contratadas também não receberam repasses para arcar com o pagamento de seus tributos, impactando a arrecadação do próprio ente, que deixa de arcar com suas obrigações.

No presente artigo, não pretendemos calcular o real efeito da inadimplência do Estado na sua própria arrecadação; seria neces-

sário um modelo mais elaborado para tal. Entretanto, apenas analisando o comportamento do setor já é possível observar que o efeito negativo retorna para o próprio Estado e só aprofunda ainda mais a crise fiscal.

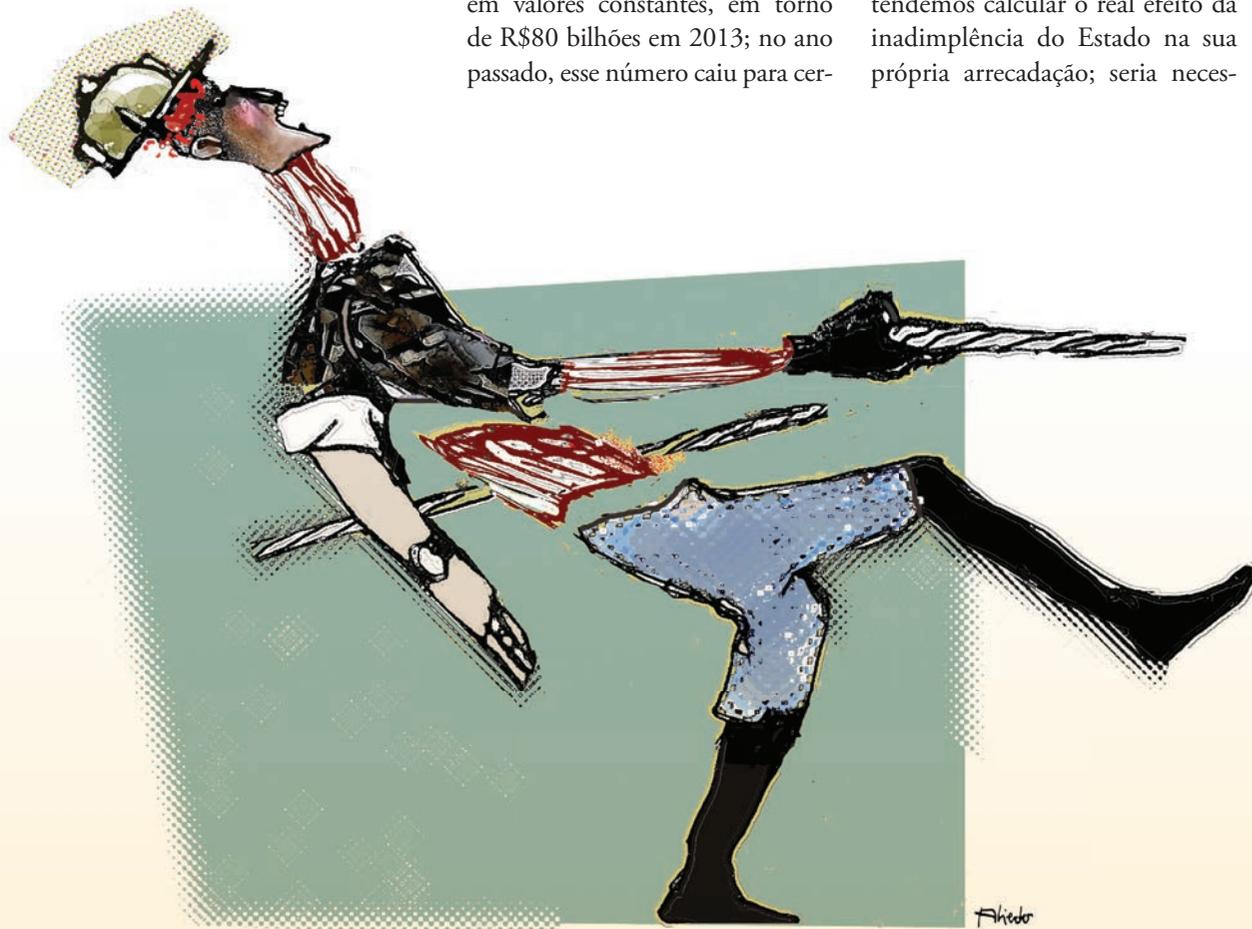
O que fazer? É bem verdade que, para as proporções que a crise estadual tomou, com déficit anual estimado em R\$26 bilhões, não há solução de curto prazo que reverta esse quadro. De qualquer modo, o rumo das decisões legais que estamos vendo, isentando os entes públicos de quaisquer responsabilidades sobre sua inadimplência, vai de encontro com qualquer medida anticíclica para uma tentativa de retomada do crescimento econômico e da necessária proteção social. Transferir integralmente a responsabilidade por encargos trabalhistas unicamente ao empregador, mesmos nos casos de inadimplência da administração pública, pode gerar efeitos perversos para a própria administração. Para discutir políticas macroeconômicas e/ou reformas estruturais, é preciso enxergar mais adiante, medindo seus impactos no curto, médio e longo prazos. Caso contrário, nos arrastaremos por alguns anos com crescimento econômico pífio e elevados níveis de desemprego.

Enfim, a terceirização é uma agenda defendida por minorias, mas que apresenta muitas fragilidades em termos de proteção ao trabalhador e o cenário de crise fiscal fará com que a “corda” arrebente, mais uma vez, para o lado mais frágil da relação.

\* É economista pela UFRJ e mestre em Políticas Públicas pela UFRJ.

\*\* É economista pela UFRJ e mestre em Administração Pública pela FGV.

<sup>1</sup> De acordo com dados do Boletim de Transparência Fiscal.



# A questão previdenciária no Rio de Janeiro

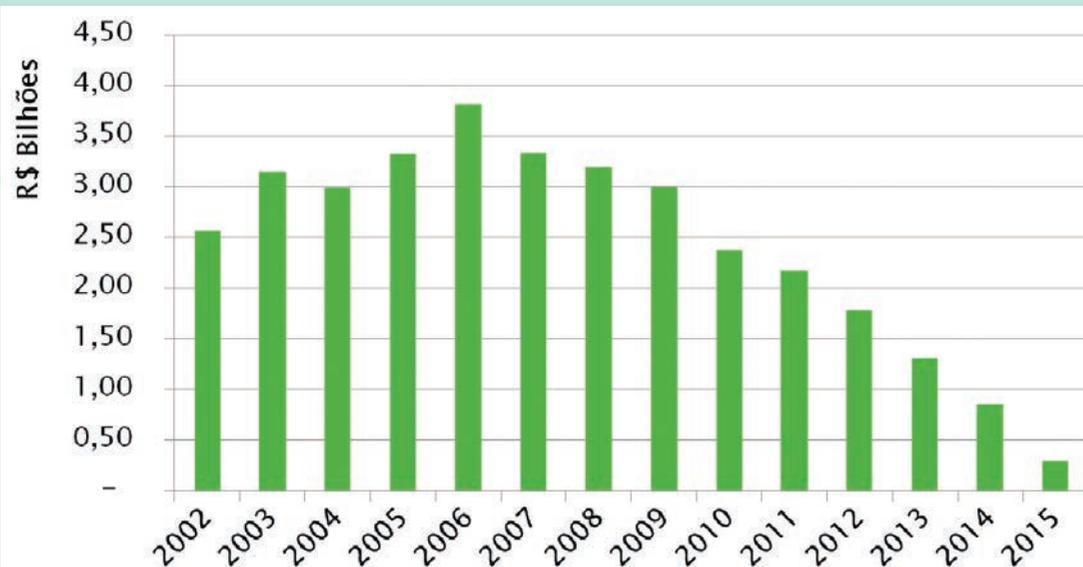
Em 16 de março, realizamos o debate “Previdência do município e do estado do Rio de Janeiro: questões e perspectivas” no auditório do Corecon-RJ. Durante o evento, o Fórum Popular do Orçamento apresentou dados sobre renúncias fiscais, dívida pública e o fundo de previdência dos servidores, todos referentes ao município do Rio de Janeiro. Os convidados Mirelli Malaguti e Mauro Osório apresentaram questões relacionadas à previdência dos servidores municipais e estaduais: as receitas, as despesas e os resultados, bem como os fundamentos gerais do sistema. Os dados ao longo deste texto foram deflacionados pelo IPCA-E de dezembro de 2016.

## FPO

De 2010 a 2015, as renúncias fiscais acumuladas somaram R\$ 5,66 bilhões. Todos os tributos de arrecadação própria do município sofreram reduções oriundas destas renúncias, sendo o ISS o maior afetado, seguido pelo IPTU e finalmente o ITBI<sup>1</sup>.

A dívida consolidada líquida municipal aumentou de R\$ 8,4 bilhões em 2009 para R\$ 16,9 bilhões em 2015, fechando 2016 em R\$ 13,3 bilhões. Em 2010 e 2011 houve uma troca de credores de dívidas no valor de cerca de US\$ 1 bilhão, gerando os maiores gastos do período com serviço da dívida<sup>2</sup>. O montante anteriormente devido à União passou a ser devido ao Banco Mundial a uma taxa de juros menor, aliviando o peso das despesas com juros nos anos seguintes<sup>3</sup>. Em 2016, uma renegociação nacional da dívida dos estados e municípios com a União

Gráfico 1: Disponibilidade em Caixa Bruta do FUNPREVI



Fonte: Prestação de Contas 2002-2015.

“perdoou” mais de R\$ 6 bilhões da dívida municipal.

Ao fim de sua fala, o FPO questionou o modelo previdenciário implantado, que se propõe a ser o de capitalização<sup>4</sup> desde a criação do FUNPREVI. Porém, em vez de tornar o sistema sustentável através da complementação das contribuições via receita patrimonial, a gestão da previdência empreendeu a descapitalização do seu próprio fundo, fazendo-se necessário maior apoio financeiro do Tesouro para honrar os compromissos. Devido a esta dependência, o sistema assemelha-se ao de repartição. Em 2011, uma nova lei tentaria “recapitalizar” o fundo, mas seus propósitos fracassaram, como observa-se abaixo.

Estima-se que hoje a disponibilidade em caixa do Fundo esteja zerada ou muito próxima desta realidade. Visto isso, o atual Prefeito Crivella afirmou que pretende adotar a contribuição de 11% so-

bre os recebimentos dos inativos, reduzindo o benefício.

Uma opção para manter os pagamentos em dia seria assumir um sistema de repartição. Os pagamentos feitos aos beneficiários já são compostos pelas chamadas “Contribuições Suplementares”. No gráfico 2, observamos o quanto foi repassado pelo Tesouro e o quanto seria necessário repassar se não houvesse outras receitas além das contribuições dos servidores e patronal (Contribuições Suplementares) para o sistema previdenciário.

A diferença entre os montantes, que aumenta ao longo do tempo, não significa poupança para o município, e sim déficit acumulado, também coberto pelo Tesouro. Afinal, é o responsável último por honrar os pagamentos, já que a liquidez do fundo secou. Fato que pode ser analisado através da redução da receita patrimonial, expressa no gráfico abaixo:

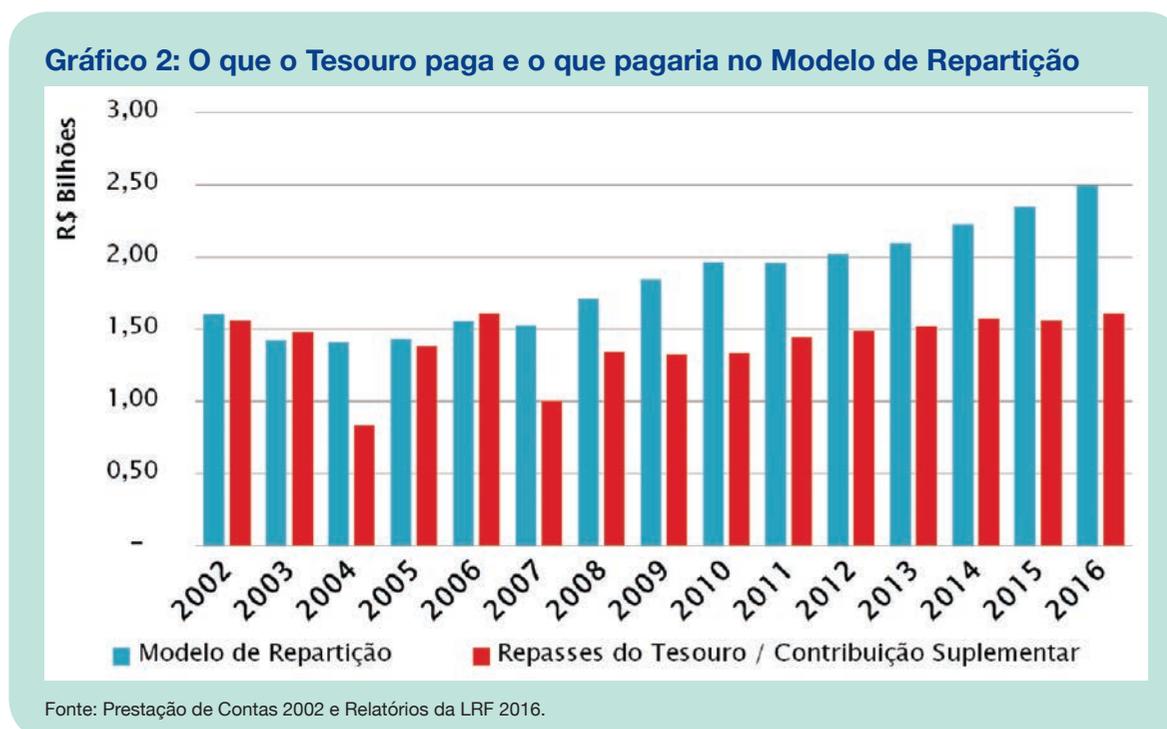
Após a exposição do fórum, cada participante apresentou dados e perspectivas. Ao final, foram discutidos pontos de desencontro e dúvidas. Malaguti analisou o orçamento público da última década, enquanto Osório enfocou a situação socioeconômica do estado, as possibilidades do poder público frente a ela e vice-versa.

Mirelli Malaguti, professora de economia da UFRJ, abriu a sua fala descrevendo sucintamente a história do sistema brasileiro de previdência social a partir de 1988, abordando o surgimento dos fundos previdenciários dos estados e dos maiores municípios.

Ela lembra que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos começaram como uma enorme folha de passivos financeiros. O financiamento da folha de aposentados, pensionistas e demais possíveis beneficiários teria de vir de novas receitas criadas para tal, da canalização de receitas

já existentes ou, ainda, através da criação de um fundo de capitalização, caso os recursos existissem. Estes regimes pagariam, por décadas, os benefícios de pessoas que não contribuíram para os novos fundos. Somente após o tempo de serviço exigido para aposentadoria o fundo contaria com a participação integral daqueles que se aposentavam. Julgamentos de valor com relação a isso variam conforme o ponto de vista: alguns acreditam que a previdência deveria funcionar como um seguro, enquanto outros acreditam que, como direito, o amparo dado pela previdência social deveria ser oferecido a todos, independentemente das contribuições individuais.

Malaguti afirma que, diferentemente da maioria dos fundos de previdência públicos criados na década de 1990, o Rio Previdência tinha boas chances de se manter; muitas fontes de receita foram direcionadas ao fundo, como as da dívida ativa do estado, de aluguéis de imóveis transferidos do estado ao fundo e dos rendimentos provenientes do petróleo. Porém, assim como ocorreu com os saldos do Orçamento da Seguridade Social no plano nacional, os saldos e reservas do fundo fluminense foram utilizados pelo governo para cobrir seus próprios déficits e dívidas. Uma série de péssimos negócios e decisões não apenas comprometeram o caixa do Rio Previdência como os seus recebíveis, como foi o caso da operação de antecipação dos royalties, negociada duas vezes (1999 e 2015) em condições muito mais generosas do que as praticadas no mercado financeiro; a securitização do FUNDES por R\$ 1 bilhão, quando sua carteira valia o dobro; o não repasse dos recursos da dívida ativa; e a não transferência de créditos parcelados, no valor de R\$ 1,7 bilhão.



Simultaneamente, as receitas do estado também padeciam por má gestão: no mesmo período, tanto as renúncias fiscais quanto a dívida ativa cresceram. O valor renunciado acumulado entre 2007 e 2015 somava, segundo a professora, cerca de R\$ 180 bilhões.

Quanto aos gastos estaduais, apesar da inexistência de explosão nas despesas, a professora argumentou que não há estudo técnico apropriado para avaliar os rendimentos das políticas públicas empenhadas, e mesmo as políticas mais necessárias precisam ser revisadas em prol de eficiência. Como exemplo, foi citado o Bilhete Único, um programa considerado bom, mas que, devido ao alto custo, deveria ser fiscalizado melhor.

Mirelli concluiu explicando mais detalhadamente a formação da folha de pagamentos do FUNPREVI<sup>5</sup>, complementando a apresentação feita pelo FPO.

Mauro Osório, professor e colunista do Jornal Extra, enfatizou a importância da estrutura produtiva do Estado do Rio de Janeiro

(ERJ) para a sua recuperação. A precariedade do planejamento e estratégia regional, dos serviços públicos, da periferia metropolitana de maneira geral, e, principalmente, da produção industrial privada, foram enfatizadas ao longo de toda a sua apresentação, deixando claro que o problema fiscal no estado não é do lado da despesa, mas da receita.

Isso não significa, todavia, que a despesa tenha sido bem planejada ou executada, mas as cifras não mostram em si um excesso, e a falta de atendimento público de qualidade aponta para uma necessidade de revitalização. Todavia, houve, sim, má administração tanto nas despesas quanto nas receitas, agravando a atual crise.

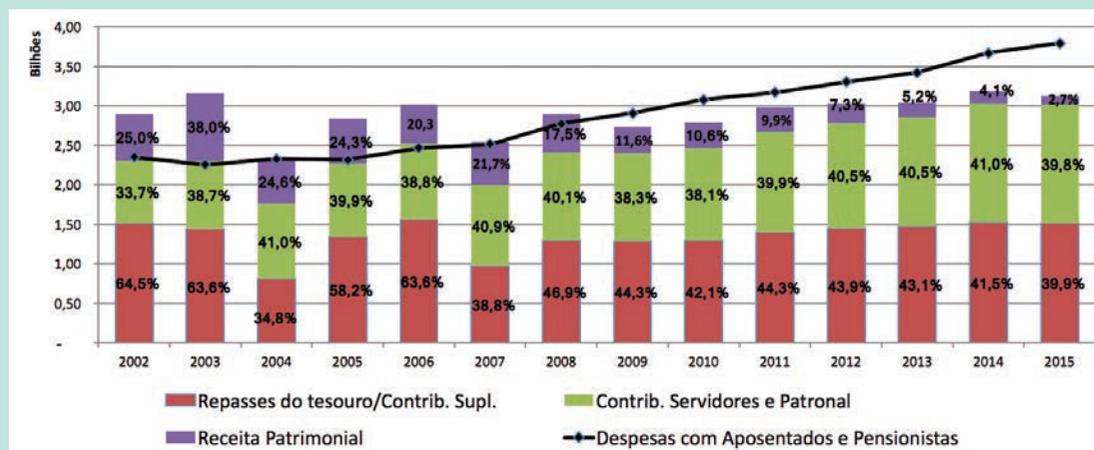
O pesquisador descarta quaisquer receitas pontuais como soluções para a crise do estado ou da previdência, que foi agravada por fatores pontuais, mas que denuncia raízes estruturais. Para ele, a cobrança da dívida ativa e a suspensão das renúncias fiscais seriam ambas insuficientes para sanar os

problemas de solvência do governo, por motivos diferentes: a dívida teria muito “peso morto” (incobrável, devido a falências, por exemplo), e as renúncias representariam fração pequeníssima das receitas.

Sobre a arrecadação, percebe-se que o Rio de Janeiro sofre não só da crise econômica mais geral em que se insere, como também de consequências de decisões de outrora, realizadas em cenários muito diversos do atual: a antecipação dos royalties do petróleo, a renúncia de receitas sobre a atividade industrial petrolífera e a ocorrência de cobrança de ICMS sobre a exploração e o refino de petróleo, excepcionalmente, no local de destino e não de origem.

As expectativas da exploração do pré-sal mostraram-se muito mais promissoras do que realmente seriam. Este equívoco nas projeções deveu-se a erros de cálculo e análises dos próprios exploradores e à queda abrupta do preço internacional do barril, apenas parcialmente contrabalanceada pela desvalorização do real frente ao dólar.

Gráfico 3: Peso das Receitas Previdenciárias nas Despesas



Fonte: Prestação de Contas.

Na fase das projeções, todos queriam uma fatia das receitas do setor, e foi decidido que os royalties seriam distribuídos entre todos os estados e municípios. Já a destinação fluminense dos royalties para o fundo previdenciário mostrou-se uma fraca ajuda na alta e um forte fardo na baixa. A posterior antecipação dessas receitas foi uma saída viável para um problema urgente, porém não era a única, e a operação mostrou-se gravemente equivocada pelo exagero da redução das receitas futuras. Quanto ao ICMS, qualquer padronização seria benéfica para o Rio: tanto a sua cobrança sempre no local da origem como sempre no destino aumentaria a arrecadação fluminense. A SEDEIS<sup>6</sup> calculou o aumento na receita em cerca de R\$ 9,6 bilhões ao ano caso a cobrança ocorresse na fonte, e a Sefaz<sup>7</sup> afirma que o aumento seria o mesmo no caso de cobrança no destino.

Segundo Mauro, a crise se deveu à acentuada queda nas receitas, causada justamente pela queda no recebimento de royalties

do petróleo, junto a uma diminuição geral da arrecadação tributária, graças à falta de um parque industrial dinâmico, denso e amplo, e devido ao principal tributo, o ICMS, ser especialmente vulnerável a crises. A necessidade de adensamento produtivo e ampliação da base de arrecadação, com mais empresas e mais emprego formal, foi enfatizada, além da consequente necessidade de ajuda federal para sair da crise, dado que a estruturação e crescimento que o estado necessita não ocorrem com a devida velocidade para que o aumento das receitas ocorra a tempo de evitar a deterioração das contas. Como o aumento da infraestrutura e da segurança, providos pelo Estado, se fazem necessários para que esta transformação ocorra, a omissão da União no combate às crises dos estados gerará mais incerteza e pobreza, impulsionando a inadimplência e a informalidade, e agravando ainda mais a situação da arrecadação de qualquer ente federativo, em um círculo vicioso.

Simultaneamente, o desemprego aumentou muito mais no Rio de Janeiro do que em outros estados. Em 2015 e 2016, Itaboraí perdeu 17.282 empregos formais, e o estado, 429.882, correspondendo a um quarto de todo o desemprego gerado no país. No município do Rio de Janeiro, a perda foi de 138.168 postos.

A desorganização dos serviços públicos foi outro tema abordado pelo professor, pois a capital do estado é desproporcionalmente atendida em comparação com os outros municípios, e alguns órgãos gastam muito em média, por funcionário, enquanto outros têm funcionários sub-remunerados. Temos a periferia mais desigual com relação à capital do Sudeste, com o PIB per capita dos municípios da Baixada não atingindo mil reais mensais (em São Paulo ultrapassam os R\$ 5 mil). Osório insiste que a periferia do Grande Rio deve ser prioridade no combate à crise, com o fim das “cidades-dormitório”. As despesas precisam ser mais eficientes, com maior aten-

ção à saúde e educação e menos gastos com o Judiciário e o Legislativo, onde se evidencia a desproporção entre as remunerações dos profissionais de cada área.

Com relação às renúncias de receitas, Mauro Osório afirma que a apuração destas é equivocada, pois contabiliza as transferências de material e mercadorias entre sedes da mesma empresa localizadas em diferentes territórios. O cancelamento destas, portanto, não resolveria a crise e pioraria a atratividade do estado perante as empresas, possivelmente piorando o quadro industrial, de parque já reduzido.

Em suma, os pesquisadores concordam que a receita foi a deradeira questão, e também que a despesa precisa ser avaliada e otimizada. Ambos não veem saída da crise via aumento da arrecadação e nem via corte de despesas: uma ajuda federal será necessária. Para o longo prazo, Mauro aponta o caminho. Tudo isto tange à previdência, pois foi justamente o aproveitamento de créditos originalmente destinados a ela para outros usos (custeio, investimentos) que a descapitalizou e tornou-a insustentável. A Lei Orçamentária de 2017 já traz previsão de déficit de R\$ 17 bilhões.

1 Mais informações no Jornal dos Economistas (JE) N° 327 – Outubro/2016.

2 Mais informações: JE N° 323 – Junho/2016.

3 Mais informações: JE N° 322 – Maio/2016.

4 Mais informações: JE N° 319 – Fevereiro/2016.

5 Fundo de Previdência dos servidores públicos do município do Rio de Janeiro.

6 Secretaria de Desenvolvimento Econômico – Energia, Indústria e Serviços

7 Secretaria de Fazenda

## Corecon-RJ abre inscrições para Prêmio Monográfico e Gincana

As inscrições para o XXVII Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado estão abertas até 2 de junho e devem ser realizadas pelos coordenadores dos cursos de Ciências Econômicas das instituições de ensino do Estado do Rio de Janeiro. O certame vai premiar trabalhos de fim de curso concluídos nos primeiro e segundo semestres de 2016. Os estudantes vencedores receberão R\$ 5 mil (1º colocado), R\$ 3,5 mil (2º) e R\$ 2,5 mil (3º). O resultado será divulgado em 4 de agosto na página [www.corecon-rj.org.br](http://www.corecon-rj.org.br). A cerimônia de premiação está prevista para 11 de agosto. Outras informações podem ser obtidas na página

ou pelo telefone 21-2103-0105.

A VII Gincana Estadual de Economia do Rio de Janeiro, destinada a estudantes de graduação em Ciências Econômicas no Estado, acontecerá em 20 de julho às 10h. Os participantes da competição terão que responder questões que englobam os diversos problemas relacionados aos elementos de política econômica, macroeconomia, conhecimentos de economia em geral e mercado financeiro com ênfase na questão cambial. As inscrições estão abertas até 7 de julho. Para outras informações, acesse o regulamento da gincana em [www.corecon-rj.org.br](http://www.corecon-rj.org.br) ou ligue para 21-2103-0139 / 0146 / 0128.

### Agenda de cursos

#### Matemática Financeira com HP 12C e Excel

3 de maio a 5 de junho | Carga horária: 30h.  
Segundas e quartas | 18h30 às 21h30  
Prof. Raul Murilo Chaves Curvo

#### Economia Brasileira (Anpec)

16 de maio a 16 de setembro | Carga horária: 60h  
Terças | 18h30 às 21h30. Um sábado por mês | das 9h às 12h  
Prof. Gilberto Carvalho

#### Gestão Financeira

24 de maio a 23 de agosto | Carga horária: 42h. Quartas | 18h30 às 21h30  
Prof. Danilo Rennó

#### Perícia Econômica

20 de junho a 21 de novembro | Carga horária: 69h. Terças | 18h30 às 21h30  
Prof. Roque Licks

#### Os Cenários Econômicos e os Impactos na Estratégia de Negócios

26 de junho a 24 de julho | Carga horária: 15h. Segundas | 18h30 às 21h30  
Prof. João Teixeira de Azevedo Neto

#### Introdução à Economia Política em Smith, Ricardo e Marx - MÓDULO I

29 de junho a 28 de setembro | Carga horária: 39h. Quintas | 18h45 às 21h45  
Prof. Marco Antônio M Coutinho

#### Economia e Mobilidade Urbana Sustentável

30 de agosto a 27 de setembro | Carga horária: 15h. Quartas | 18h30 às 21h30  
Professora Natália G. de Moraes

### BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO (EM R\$)			PASSIVO (EM R\$)		
REFERÊNCIAS	MARÇO/2016	MARÇO/2017	REFERÊNCIAS	MARÇO/2016	MARÇO/2017
<b>ATIVO FINANCEIRO</b>	<b>8.732.326,19</b>	<b>8.686.435,10</b>	<b>PASSIVO FINANCEIRO</b>	<b>231.222,56</b>	<b>262.054,91</b>
DISPONÍVEL	549.642,85	558.117,76	RESTOS A PAGAR	-	-
DISPONÍVEL VINCULADO A C/C BANCARIA	8.106.770,75	8.040.269,37	DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS	-	-
REALIZÁVEL	35.749,26	47.520,03	CONSIGNAÇÕES	10.499,38	10.186,24
RESULTADO PENDENTE	40.163,33	40.527,94	CREDORES DA ENTIDADE	13.039,70	5.036,83
<b>ATIVO PERMANENTE</b>	<b>18.115.835,96</b>	<b>24.399.035,68</b>	ENTIDADES PÚBLICAS CREDORAS	207.683,48	246.831,84
BENS PATRIMONIAIS	1.686.792,57	1.701.669,20	<b>RESULTADO PENDENTE</b>	<b>272.165,17</b>	<b>253.123,60</b>
VALORES	54.166,17	47.436,22	DESPESAS DE PESSOAL A PAGAR	272.165,17	253.123,60
CRÉDITOS	16.374.877,22	22.649.930,26	<b>PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)</b>	<b>26.344.774,42</b>	<b>32.570.292,27</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>26.848.162,15</b>	<b>33.085.470,78</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>26.848.162,15</b>	<b>33.085.470,78</b>

### DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS

REFERÊNCIAS	PERÍODOS EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIAÇÕES	
	JAN A MAR/2016	JAN A MAR/2017		(EM R\$)	(EM %)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>			<b>RECEITAS</b>		
ANUIDADES	3.365.017,82	3.482.571,38	ANUIDADES	117.553,56	3,5
PATRIMONIAL	149.666,37	77.173,11	PATRIMONIAL	(72.493,26)	-48,4
SERVIÇOS	58.236,79	60.907,50	SERVIÇOS	2.670,71	4,6
MULTAS E JUROS DE MORA	5.249,70	7.286,16	MULTAS E JUROS DE MORA	2.036,46	-
DÍVIDA ATIVA	104.390,45	152.690,23	DÍVIDA ATIVA	48.299,78	46,3
DIVERSAS	149.927,11	120.190,31	DIVERSAS	(29.736,80)	-19,8
RECEITAS DE CAPITAL	-	-		-	-
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>3.832.488,24</b>	<b>3.900.818,69</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>68.330,45</b>	<b>1,8</b>
<b>DESPESAS</b>			<b>DESPESAS</b>		
DE CUSTEIO	977.968,75	1.110.668,84	DE CUSTEIO	132.700,09	13,6
PESSOAL	561.812,33	572.693,76	PESSOAL	10.881,43	1,9
MATERIAL DE CONSUMO	23.338,00	13.424,76	MATERIAL DE CONSUMO	(9.913,24)	-42,5
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	392.818,42	524.550,32	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	131.731,90	33,5
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	728.359,36	756.383,81	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	28.024,45	3,8
DESPESAS DE CAPITAL	6.215,01	4.863,65	DESPESAS DE CAPITAL	(1.351,36)	-21,7
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.712.543,12</b>	<b>1.871.916,30</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>159.373,18</b>	<b>9,3</b>
<b>RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS</b>	<b>2.119.945,12</b>	<b>2.028.902,39</b>	<b>RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS</b>	<b>(91.042,73)</b>	<b>-4,3</b>