

O CONTRATO SOCIAL DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Samuel de Abreu Pessoa

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira colhe o fruto de um arcabouço de política macroeconômica extremamente bem construído em associação a uma situação internacional muito favorável. A conjunção desses dois fatores ao longo dos anos do Governo Lula permitiu que as demandas dos diversos grupos que compõem a sociedade fossem atendidas sem que questões muito difíceis tivessem que ser enfrentadas. A popularidade expressa esse momento. Bacha e Schwartzman, na introdução deste volume, olham à frente e veem problemas na manutenção desse contrato social, além de notarem limitações principalmente de qualidade (e menos de provimento) de diversos serviços públicos essenciais. Apesar da popularidade, não vivemos em um mar de rosas.

O objetivo do comentário é, a partir da dinâmica do gasto público de 1999 até 2009, caracterizar o contrato social da redemocratização. A motivação inicial do comentário foi a constatação de certa dissintonia entre a sociedade — que aprovava o governo Lula em larga medida — e as inúmeras e persistentes críticas de diversos profissionais de economia e de setores da imprensa contra a ganância do Governo Federal. O entendimento do artigo é que a dissintonia surge de uma incompreensão da natureza do processo de crescimento brasileiro em seguida à redemocratização. Este comentário tem três seções. Na primeira descrevo como entendo o problema de sintonia entre a sociedade e diversos formadores de opinião e argumento que o Estado brasileiro não é perdulário. Em seguida descrevo as características do contrato social vigente e termino o artigo elaborando os limites à manutenção do equilíbrio social que tem prevalecido.

2 EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO

Interpretação popular entre os economistas é que a política fiscal do Governo Lula teria sido muito expansiva. É comum que se critique o crescimento do gasto público e em particular o crescimento do custeio. De maneira geral essa crítica se estende também ao governo anterior. No entanto, essa crítica não resiste a uma análise mais cuidadosa dos dados. De fato, o gasto consolidado para os três níveis da administração pública elevou-se entre 2002 até 2008 (último período que temos o dado consolidado) em 6,0 pontos percentuais (p.p.) do Produto Interno Bruto (PIB). Partiu de 32,3% do PIB em 2002 para 38,3% em 2009. Quando consideramos o período mais longo desde 1999, o crescimento foi de 9 p.p. do PIB. Quando tivermos os dados consolidados para 2009, observaremos crescimento

ainda maior, visto que o PIB de 2009 foi muito baixo em função da crise. No entanto, ao investigarmos a abertura do gasto, não há sinais claros de desperdício ou de ganância.

A Tabela 1 apresenta a evolução do gasto da União de 1999 até 2009. Os valores excluem as transferências governamentais para os estados e municípios. O ano de 1999 é uma base de comparação adequada, pois representa o primeiro ano de funcionamento do regime de metas de inflação com câmbio flutuante. É um ano de forte ajuste fiscal, como também foi o caso de 2003. Nesse período de 11 anos o gasto da União cresceu 4,3 pontos percentuais (p.p.), como observado na penúltima linha e primeira coluna da tabela. Trata-se de elevação de 0,43 p.p. do PIB por ano. Isto é, o gasto cresceu bem acima do crescimento do PIB, que, por sua vez, apresentou crescimento bem superior ao da década anterior. Não seria possível reduzir o gasto e com ele a carga tributária? Certamente. Mas a questão interessante não é essa, mas sim onde cortar?

TABELA 1 Execução orçamentária da União excluindo transferências para estados e municípios e gastos com pagamento de juros (% do PIB)

	Despesa total	INSS	Gastos sociais	Investimento	Custeio saúde e educação	Pessoal	Custeio restrito	Outros
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1999	14,06	5,50	0,59	0,50	0,75	4,47	2,17	0,08
2000	14,44	5,58	0,58	0,66	0,90	4,57	2,07	0,08
2001	15,28	5,78	0,65	0,81	0,91	4,80	2,25	0,08
2002	15,75	5,96	0,78	0,92	0,90	4,81	2,30	0,08
2003	14,97	6,30	0,88	0,40	0,91	4,46	1,91	0,10
2004	15,33	6,48	1,11	0,37	1,06	4,31	1,88	0,11
2005	16,11	6,80	1,27	0,51	1,10	4,30	2,02	0,11
2006	16,78	6,99	1,42	0,74	1,13	4,45	1,95	0,10
2007	16,85	6,96	1,52	0,83	1,20	4,37	1,87	0,09
2008	16,51	6,64	1,57	0,94	1,25	4,35	1,65	0,12
2009	18,33	7,17	1,88	1,09	1,38	4,84	1,85	0,13
Variação 99-09	4,3	1,7	1,3	0,6	0,6	0,4	-0,3	0,0
Participação	100,0	39,2	30,1	13,7	14,9	8,5	-7,5	1,1

Os dados da tabela demonstram que houve forte esforço do governo para reduzir o gasto de custeio. A rubrica ‘custeio restrito’ — sétima coluna — apresentou no período queda de 0,5 p.p.¹ Em que pesem os fortes aumentos salariais, o gasto com pagamento de salários da União cresceu no período rigorosamente à mesma velocidade do PIB. Em 2009, a rubrica

¹ Classificação criada pelo economista e técnico do IPEA Mansueto Almeida. É o resultado da exclusão da rubrica “outras contas de custeio e capital”, conhecida como OCC, de todos os gastos de investimento, de programas sociais e de custeio de saúde e educação. Estes últimos são mais bem caracterizados como atividade fim do que atividade meio.

‘pessoal’ (que inclui as aposentadorias do setor público) respondia pelos mesmos 4,8% do PIB de 2002. Ocorre que 69% do aumento do gasto público em excesso ao crescimento do PIB deveu-se ao crescimento do gasto referente às rubricas ‘INSS’ e ‘outros gastos sociais’, respectivamente segunda e terceira colunas da tabela. A elevação dos gastos com aposentadoria do setor privado (INSS) é consequência da política de valorização do salário-mínimo, fruto da vinculação de inúmeros benefícios previdenciários ao piso salarial. Os gastos sociais elevaram-se em função da expansão do programa Bolsa Família. Simples assim. Parte do crescimento do gasto foi para o custeio da saúde e educação, que, rigorosamente, constituem atividade fim, tal como o programa do livro escolar, o apoio às prefeituras no transporte escolar, a distribuição de remédios etc.

É forçoso reconhecer que a redução do crescimento do gasto público requererá repensar a política de elevação dos gastos sociais. Duas questões devem ser enfatizadas. Primeiro, os programas sociais representam transferências entre indivíduos. O setor público tributa toda a sociedade e transfere aos indivíduos conforme critérios decididos pelo Congresso Nacional. Não se trata de gasto corrente. Evidentemente, do ponto de vista dos efeitos da tributação sobre o desestímulo à atividade produtiva, transferência e gasto corrente são equivalentes. Segundo, o crescimento dos programas sociais é responsável em boa medida pela popularidade do governo Lula. Assim, parece haver certa dissintonia entre inúmeros analistas e economistas, que bradam pelo fim da ganância e pela redução do custeio, e a população, que aprova por larga margem o governo Lula. Não há ganância, o custeio está controlado, e a população deseja a elevação das transferências referentes aos programas sociais.

3 O CONTRATO SOCIAL

Os números levantados na seção anterior expressam um contrato social que há na nossa sociedade que vigora desde a promulgação da Constituição de 1988 e que tem sido sistematicamente renovado em seguidos pleitos. O processo de redemocratização gerou demanda para construção de um estado de bem-estar social extremamente abrangente. Temos hoje saúde, educação e aposentadoria públicas e universais. Além dos sistemas universais, temos uma série de programas desenhados para grupos da sociedade que visam cobrir riscos específicos de uma economia de mercado: seguro-desemprego, auxílio-doença e um sistema bastante generoso de pensão por morte são três exemplos.

Desse ponto de vista não há diferenças significativas entre os governos Lula e FHC. A Tabela 1 documenta que não há diferenças significativas na evolução do gasto público entre os dois governos. O mesmo padrão é obtido com relação à carga tributária total. No Governo FHC ela sobe 3,3 p.p. do PIB, saindo de 26,9% do PIB no Governo Collor/Itamar para 30,2% na média do período FHC, de 1995 até 2002. No Governo Lula há um novo salto de 4,1 p.p., atingindo na média do período 2003-2010 34,3% do PIB. Observa-se a mesma continuidade com relação à política de valorização do salário-mínimo. Assim, de 1995 até 2002, o valor real do salário-mínimo cresceu à taxa de 4,7% ao ano, e de 2003 até 2010, cresceu à taxa de 6,2% ao ano.

A longa continuidade na expansão da carga tributária e dos programas sociais por um período de mais de duas décadas e a enorme popularidade do governo Lula, que somente deu continuidade ao anterior e acelerou a velocidade de crescimento das transferências sociais, são sinal de que o contrato social apresenta ampla adesão da sociedade. Assim, é importante que os comentaristas e profissionais de economia, ao analisar as opções de política, sejam capazes de distinguir claramente as recomendações que constituem necessidades técnicas — por exemplo, o controle monetário é essencial para a manutenção da inflação em patamares civilizados — daquelas proposições de caráter distributivo que representam, portanto, opções legítimas da sociedade. Para essas últimas, o título de especialista de pouco adianta; o posicionamento será sempre de natureza pessoal, e a credencial será somente a de cidadão. Cada um com seu posicionamento e como cidadão se pronuncia nas urnas.

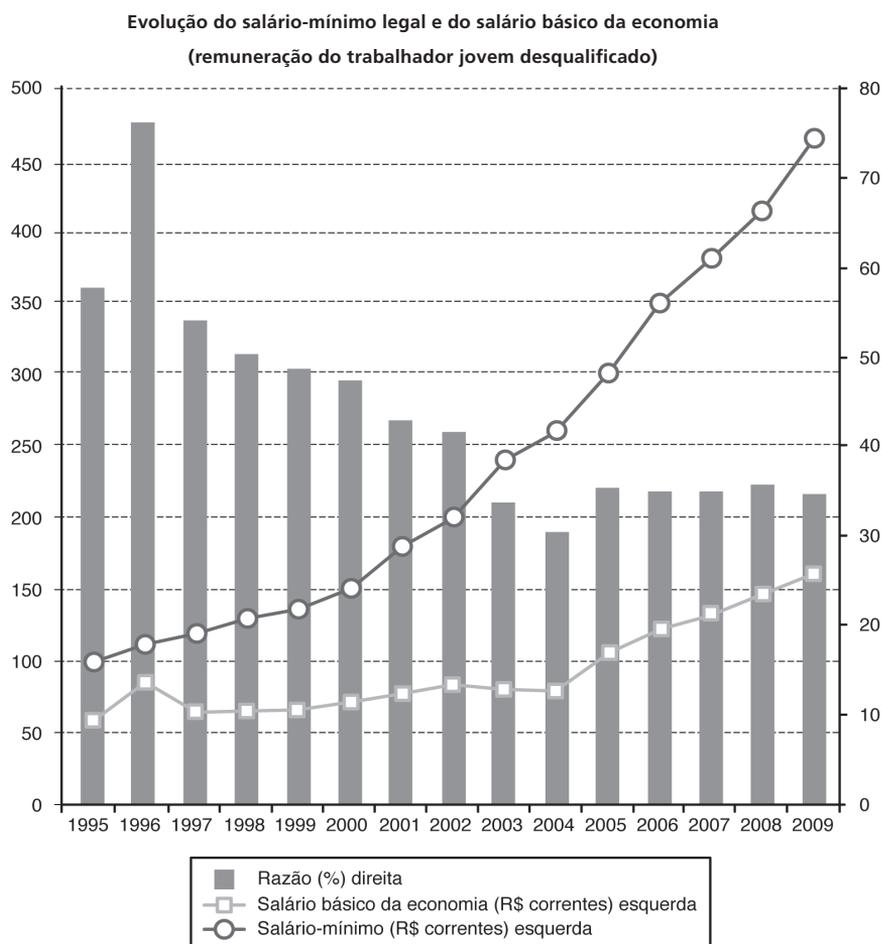
No contrato social vigente, a variável crescimento econômico tem sido residual. O crescimento tem sido o possível depois de atendidas as demandas dos programas sociais. Se por algum motivo a situação da economia melhora e o crescimento se acelera, o Congresso vota por elevação na velocidade de crescimento do valor dos benefícios vinculados aos programas sociais. A melhor expressão do contrato social atual é a regra que vincula o crescimento do benefício real do salário-mínimo ao crescimento do PIB. Dado que o crescimento do gasto público com programas sociais vinculados ao piso salarial se deve a dois motivos — o crescimento do valor real do salário-mínimo e o da cobertura, que, devido à dinâmica populacional, é positiva e crescente —, a regra em vigor, necessariamente, fará com que o gasto cresça a velocidade superior ao crescimento do PIB. O contrato social vigente requer crescimento da carga tributária. Por mais que ela seja muito elevada, o forte processo de formalização sugere que há espaço para elevação adicional da carga sem necessidade de elevação da carga tributária legal. No entanto, a elevação da carga tributária legal está sempre na agenda, como ilustrado pelo recente debate em torno da recriação da CPMF.

Por que motivo a sociedade tem se posicionado sistematicamente pela elevação da carga tributária e elevação das transferências sociais em vez de preferir um curso de ação que eleve o potencial de crescimento da economia? Será que o nível do gasto público para a área social é baixo comparativamente a países de renda próxima à nossa? Sabemos que esse não é o caso. Por exemplo, os gastos previdenciários do setor público com aposentadorias e pensões por morte dos trabalhadores do setor privado e do setor público correspondem a 11,2% do PIB. Países que têm perfil demográfico próximo ao do Brasil gastam de metade a um terço desse valor. Certamente não há carência de gasto público nas áreas sociais.

A forte demanda por elevação das transferências sociais deve-se à forte desigualdade de renda e, principalmente, à desigualdade de escolaridade, também muito elevada. A enorme desigualdade de escolaridade faz com que o crescimento econômico *per se*, isto é, sem a colaboração da expansão dos programas sociais, não seja capaz de atingir rapidamente os estratos mais desfavorecidos da sociedade. Do ponto de vista da maioria da população, é melhor um crescimento mais lento, mas com expansão dos programas sociais, do que um crescimento mais forte sem melhoras distributivas.

De fato, o salário básico (isto é, o salário pago ao trabalhador desqualificado e com pouca experiência profissional) tem acompanhado o salário-mínimo entre 2003 e 2009. O Gráfico 1 apresenta a evolução do salário-mínimo legal em valores correntes (linha com círculos, escala da esquerda) e a evolução do salário básico da economia (linha com quadrados, escala da esquerda), também em valores correntes. O salário básico da economia é o salário de um jovem negro, do sexo masculino e com curso primário incompleto.² As barras, que devem ser lidas na escala da direita, apresentam o salário básico como proporção do salário-mínimo legal. Desde 2003, o salário básico da economia estabilizou-se em torno de 1/3 do salário-mínimo legal. A elevação do salário-mínimo eleva toda a escala de salários dos trabalhadores mais desqualificados, explicando, em parte, a melhora da distribuição de renda observada nos últimos anos.

GRÁFICO 1



² O salário básico da economia é a constante de uma regressão minceriana calculada para cada uma das PNAD, desde 1995 até 2009. Como a PNAD vai a campo a cada mês de setembro, os dados estão avaliados em R\$ (reais) de setembro do ano corrente. Ver Barbosa Filho, Pessoa e Veloso, 2010.

O fato de a política de valorização do salário-mínimo ainda não ter tido impacto sobre o funcionamento do mercado de trabalho — a taxa de desemprego encontra-se no seu valor mais baixo da série histórica — sinaliza que os limites à continuação da política são unicamente fiscais. Assim, é sempre possível que a sociedade decida elevar a alíquota de impostos existentes ou mesmo criar novos impostos — como seria o caso com a recriação da CPMF ou com o imposto sobre exportação de commodities —, de sorte a manter o contrato social por mais alguns anos.

4 LIMITAÇÕES À TRANSIÇÃO PARA UM NOVO CONTRATO SOCIAL

Apesar da enorme popularidade do governo Lula, o modelo de desenvolvimento atual tem limites. Um deles é claramente a baixa capacidade de investimento em infraestrutura. Essa limitação tem sido agravada pela desconfiança do governo anterior, em comparação com o governo FHC, na contribuição que o setor privado pode dar à oferta de serviços de utilidade pública. As enormes demandas sociais liberam poucos recursos públicos para os investimentos. Frischtak (2009) contabiliza que os investimentos em infraestrutura públicos e privados para a média do período 2001-2007 foram da ordem de 2,11% do PIB e para o período 2008-2010 serão pouco acima, na casa de 2,18% do PIB.³ Seriam necessários investimentos da ordem de 3% do PIB para manter o estoque de capital existente, acompanhar o crescimento demográfico e atender demandas de universalização em 20 anos do saneamento básico. Se quisermos ir além da universalização do saneamento básico em 20 anos e melhorar sensivelmente a infraestrutura, incluindo metrô nas grandes regiões metropolitanas e melhoras dos transportes rodoviário e ferroviário, será necessário elevar os investimentos em infraestrutura para algo na casa de 4-6% do PIB.⁴ Assim, o contrato social vigente produz uma velocidade extremamente baixa de melhora da infraestrutura. Em feliz expressão de Cláudio Frischtak, estamos progredindo muito nos espaços privados — as casas das classes D e C brasileiras estão bem equipadas e o carro deixou de ser um sonho reservado às classes A e B —, mas estamos muito atrasados e nos atrasando nos espaços públicos.

Provavelmente haverá algum momento à frente no qual a média da sociedade irá demandar que a velocidade de melhora dos espaços públicos e da infraestrutura em geral se eleve. Também é possível que a melhora educacional dos filhos das classes D e C faça com que surja uma demanda por crescimento econômico maior, de forma a tornar o mercado de trabalho mais dinâmico. Quando esse momento chegar, um candidato que vocalize mudança no desenho da política econômica em direção mais favorável ao crescimento e, consequentemente, tenha menor preocupação com a melhora distributiva poderá ganhar uma eleição presidencial. Esse momento ficará para 2014 ou 2018.

Evidentemente, a análise até o momento supôs que o atual modelo de baixo crescimento,

³ Frischtak (2009). Ver Tabela 1, p. 310.

⁴ Frischtak (2009), p. 307.

com forte crescimento da carga tributária e das transferências sociais, não apresente limites além dos dados pelo próprio processo democrático de escolha social. No entanto, a principal consequência, do ponto de vista macroeconômico, do atual contrato social é o baixo nível de poupança doméstica. A média das taxas trimestrais de poupança foi, para o período 1999-2010, excluindo o 4.º trimestre do último ano, de 16,2% do PIB. Esse valor é inferior aos 20% do PIB observado nos anos 1970. Essa queda é surpreendente, visto que a demografia hoje é muito mais favorável à poupança do que no passado. Hoje vivemos o período que os demógrafos chamam de bônus demográfico. Esse é o período em que a participação da População em Idade Ativa (PIA) na população total é máxima. É a época em que já não há tantas crianças para educar nem tantos idosos para cuidar. Nessa etapa do desenvolvimento demográfico da sociedade, geralmente poupa-se muito, pois a poupança das pessoas no mercado de trabalho ainda não é compensada pelo consumo dos idosos. Os países asiáticos, quando estão na fase do bônus demográfico, poupam 35% do PIB. Dessa forma, nossos níveis de poupança são extremamente baixos, e bem mais baixos do que os observados nos anos 1970.

Assim, a elevação do investimento requererá para o seu financiamento — dado que a poupança doméstica é baixa — elevação da poupança externa. Isto é, nos próximos anos, a manutenção do ciclo de crescimento na casa de 4,5% ao ano produzirá déficits externos persistentes, trazendo para a pauta dos macroeconomistas o problema da sustentabilidade externa do modelo de desenvolvimento atual. Os demais países estarão dispostos a nos financiar? Há medidas que podem ser tomadas para reduzir a fragilidade externa de nossa economia? A primeira questão é de difícil resposta. Requer a aposta em algum cenário externo. A segunda questão versa sobre tema que está sob nossa jurisdição. Meu entendimento é que a única forma de termos um modelo de crescimento baseado em poupança externa que seja estável no longo prazo é que a absorção de poupança não seja na forma de dívida denominada em moeda externa. A política econômica tem que ser muito explícita em desestimular a assunção por parte do setor privado de dívida externa em moeda externa. Isto é, é necessário evitar ao máximo o descasamento de moedas no passivo externo do país. Se essa condição for atendida, não há riscos de grandes crises externas, apesar de haver riscos de necessidade de correção de rota se o desejo das demais economias em nos financiar se alterar.

5 CONCLUSÃO

O comentário sugere que o padrão de provimento dos programas sociais bem como as principais características do desenvolvimento nas últimas décadas da economia e sociedade brasileiras são consequências do processo de escolha social que sustenta a democracia brasileira. As principais características são crescimento baixo com forte expansão da carga tributária e fortíssima expansão dos programas de transferências de renda entre indivíduos. Do ponto de vista de sua lógica interna, esse contrato social pode perdurar mais uma década pelo menos, pois ainda não foram esgotadas todas as possibilidades de elevação da carga tributária legal. No entanto, o contrato social apresenta desequilíbrios endógenos ao seu próprio desenvolvimento. Devido à baixíssima capacidade de poupança do Estado, a velocidade

de acumulação de infraestrutura, principalmente infraestrutura urbana nas regiões metropolitanas, é extremamente baixa. Pelo ritmo atual, a universalização do saneamento básico levará muitas décadas para se completar. Pode ocorrer de o próprio processo de escolha social mudar o equilíbrio, de sorte que haja demanda pela elevação do investimento público. O grande limite externo à continuidade do contrato social é a necessidade de poupança externa para financiar o investimento.

Retornando ao início do texto, é possível que em alguns anos a insatisfação expressa por Bacha e Schwartzman na introdução ao presente volume seja compartilhada pela maioria da sociedade. Quando esse momento chegar, o equilíbrio político se alterará, e é possível, então, que diversas das sugestões feitas nos vários estudos que compõem este volume sejam demandadas pela sociedade.

