

O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS: EVOLUÇÃO TEÓRICA E EVIDÊNCIAS

Fernando J. P. de Sousa

A crise do capitalismo desencadeada na metade dos anos 70 e as dificuldades financeiras dos sistemas de proteção social suscitaram um intenso debate acerca do financiamento destes, colocando inclusive em xeque a progressão do Estado de Bem-Estar Social, presente nos países social-democratas europeus. Considerando os contextos econômico e institucional de desenvolvimento da proteção social, este trabalho aborda teoricamente a estruturação dos principais paradigmas de financiamento e as transformações verificadas ao longo do século passado. Empiricamente, procura-se evidenciar tais mudanças e possíveis tendências no comportamento das receitas e sua composição, como também ressalta-se o caráter limitado dos argumentos que procuram imputar aos encargos sociais – como base de financiamento dos referidos sistemas – a responsabilidade maior por reduções na competitividade capitalista.

Introdução

Os períodos de arrefecimento profundo e prolongado das atividades econômicas, com suas consequências sociais, sempre colocaram em questão as práticas ou os sistemas de proteção social. Estes são alvo do debate público no que diz respeito à capacidade para continuar a responder às necessidades da população, ou seja, das pessoas assistidas, como também dos novos assistidos, que viram suas condições de vida se degradarem.

Durante a fase de crescimento econômico sustentado nos países desenvolvidos, as políticas foram implementadas com a finalidade de reconstruir infra-estruturalmente e socialmente uma Europa maltratada pela guerra. O vivo desejo coletivo de justiça social e a consciência de que a sociedade não poderia ser deixada simplesmente à deriva das leis do mercado – reforçada pelos efeitos perversos da crise capitalista dos anos 30 – foram os fundamentos que legitimaram a ação do Estado em favor da generalização e da expansão dos sistemas de proteção social. À medida que os PIBs nacionais aumentavam a um ritmo considerável e sustentado, as despesas sociais acompanhavam e mesmo evoluíam mais rapidamente. Isso compreendeu aproximadamente trinta anos, durante os quais a prosperidade econômica ia de par com o progresso social. A população, especialmente os trabalhadores, beneficiavam-se, por um lado, dos frutos do crescimento econômico pela via do aumento do poder de compra (incremento da renda *per capita*) e, por outro, das conquistas no campo social com a expansão dos benefícios e a ampliação de seus valores respectivos. Além disso, após a segunda guerra, uma parte importante das pessoas inativas passava, progressivamente, a ser incorporada aos sistemas de

proteção social, em conformidade com o princípio capital de promover a universalização na oferta de cuidados, ainda que, de início, isso se restringisse aos familiares (dependentes) dos trabalhadores.

O pleno emprego, a evolução da produtividade e a consequente melhoria da situação econômica das pessoas em geral e, particularmente, dos contribuintes reforçaram o financiamento dos sistemas e sua progressão. Surgiu, entretanto, a crise econômica da metade dos anos 70 e, com ela, a imputação, pelos liberais, de que a causa primeira de todos os males residia na ampliação desmesurada dos sistemas de proteção social.

A questão é que da parte dos defensores do liberalismo econômico não existem proposições alternativas de sistemas de proteção social que sejam superiores aos atuais. Simplesmente recomendam a desestruturação das redes de proteção pública visando a acatar os interesses da iniciativa privada no atendimento principalmente da grande classe média, conferindo ao poder público a atenção das camadas pobres da população, através da aplicação de programas assistenciais focalizados.

Em grande medida, isso resulta da propalada crise fiscal do estado, aprofundada nos últimos anos pela crise do emprego, que repercute sobremaneira no financiamento dos sistemas, os quais se encontram incapazes de "honrar seus compromissos" com o aparato de bem-estar social edificado graças às conquistas no campo do direito social nas sociedades capitalisticamente avançadas.

Frente a tal problemática e para melhor compreender o processo de evolução dos recursos financeiros da proteção social nos países desenvolvidos, especialmente no contexto europeu, na primeira e na segunda seção, analisamos teoricamente a constituição dos principais paradigmas de financiamento e as transformações suscitadas ao longo do século passado. Isso no que se refere à natureza e às tentativas de progresso nas modalidades de financiamento dos referidos sistemas, notadamente após a segunda guerra mundial e a partir da crise capitalista da metade da década de 70, com o consecutivo avanço neoliberal. Na terceira seção, procuramos evidenciar empiricamente tal evolução através da análise das receitas dos sistemas de proteção social dos países da União Européia, enfocando a participação dos impostos e das contribuições sociais como fontes obrigatórias de financiamento, como também a discriminação segundo suas principais categorias. Por fim, deixamos para as conclusões uma breve análise sobre a conhecida controvérsia no que concerne

ao peso dos encargos sociais no custo da mão-de-obra, sendo geralmente imputado à progressão dos sistemas de proteção social, com efeitos negativos no que se refere à competitividade capitalista.

1. A Constituição dos Principais Paradigmas de Financiamento

O papel histórico dos diferentes atores no financiamento da proteção social caracteriza uma luta perpétua entre os assegurados (ou os contribuintes em geral), os empregadores e os poderes públicos para saber quem paga ou, mais precisamente, quem vai assumir o quê e em quais proporções. Seguramente, ninguém quer comprometer-se a arcar com a maior parte dos custos, e tal resistência transcende mesmo certos princípios, inerentes à natureza dos riscos, que deveriam definir a divisão das responsabilidades.

Inicialmente, com o modelo institucional pioneiro de financiamento de um sistema de proteção social, fundado no seguro social – o modelo alemão idealizado por Bismarck – o caráter praticamente exclusivo da contribuição dos trabalhadores apresentava-se como natural. Dessa forma, esses contribuía voluntariamente a caixas livres de seguros à velhice, à doença, à invalidez e ao desemprego, o que foi somente mudado para contribuições obrigatórias e estendida a todos os trabalhadores. Entretanto, a precariedade dos trabalhadores de então tornava difícil a perenidade financeira das caixas, o que forçosamente acarretou a participação dos empregadores. Aliás, essa última era já obrigatória desde a regulamentação das caixas na Prússia, em 1849-1854, mas sua participação atingia apenas a metade da referente à dos empregados, para o seguro-saúde. O Estado, por sua parte, contribuía para o seguro-velhice-invalidez, a título de assistência, através de uma subvenção anual fixa.

A respeito da presença desses três atores na origem do financiamento do seguro social, as justificativas, em relação à contribuição dos beneficiários, respaldavam-se na natureza de certos riscos, cuja precaução deveria engajar primordialmente a responsabilidade dos próprios interessados. Mas a justificativa mais sutil era a preservação da dignidade do assegurado pelo direito adquirido graças à contrapartida referente à sua contribuição: essa lhe conferia o direito à cobertura dos riscos e, com isso, conservava sua dignidade como membro da sociedade.

Além disso, o seguro social facilitava a previdência pessoal ao aliviar os

beneficiários de altos encargos que provavelmente teriam que assumir, por meio da poupança individual, para se proteger de possíveis infortúnios. O direito atribuído aos contribuintes de participar da administração do seguro social possibilitaria uma melhor gestão econômica, pois, certamente, eles próprios teriam um interesse maior pela racionalização dos sistemas. Tem-se aí uma forte razão para conferir aos beneficiários a obrigação de contribuir para os fundos financeiros da proteção social.

Quanto aos empregadores, as razões principais de sua participação nesse financiamento apoiavam-se no princípio do exercício profissional, na responsabilidade relativa a certos riscos aos quais são expostos os empregados. Os mesmos dizem respeito basicamente aos acidentes de trabalho e às doenças causadas pelo exercício da atividade laboriosa do que de casos de desemprego, de doença ou de invalidez prematura, que ameaçam a integridade do "capital humano". Além disso, os empregadores beneficiam-se de vantagens conferidas pelo seguro social no que diz respeito a uma relativa manutenção da estabilidade social do emprego e para a qualidade da força de trabalho que repercutem, em última instância, nos níveis de produtividade. Suas contribuições financeiras também lhes conferem o direito de participar da administração dos sistemas.

Já com relação aos poderes públicos, é fundamentalmente de ordem moral a razão pela qual são impelidos a participar do financiamento do seguro social, pois é considerado de sua responsabilidade proteger as camadas mais pobres da população – notadamente contra riscos sociais, como o desemprego e a doença – e compensar circunstancialmente a insuficiência de recursos ou a incapacidade de contribuição de certos estratos de trabalhadores. Aliás, o seguro possibilita ao Estado a alternativa de reduzir a assistência pública, cujos encargos incidem sobre os recursos fiscais.

Na repartição dos custos da proteção social, não eram observados os princípios inerentes à natureza dos diversos riscos e sua aplicação no que se refere à responsabilidade financeira dos atores. Nas tentativas de normalização legal dos sistemas de proteção social, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre as duas guerras, propôs aos Estados membros a adoção do modelo tripartite de financiamento, o qual já se praticava em diversos países. Entretanto, não obstante os esforços para definir princípios para a divisão das responsabilidades entre os assegurados, os empregadores e os poderes públicos, as primeiras convenções da OIT chegaram à conclusão de que essa era uma questão que deveria antes ser resolvida segundo critérios organizacionais. As pesquisas sobre critérios convincentes no

sentido de fundar uma doutrina geral para a estrutura financeira dos regimes de seguro social não foram exitosas. Não se chegou, portanto, a resultados satisfatórios quanto a uma definição sobre o grau de responsabilidade de cada ator em relação aos riscos de realização das diversas eventualidades, assim como relativamente ao critério do interesse e do fenômeno da incidência.

É verdade que existiam também, há muito tempo, modalidades de prestações não contributivas (ou seja, benefícios sociais não financiados por contribuição), que remontavam às antigas práticas da assistência, cujo mérito consistiu em conservar os benefícios como direitos. Assim, a proteção pública de origem central ou local perdia sua característica de simples doação, fundada sobre a "compaixão", em prol de uma concepção solidária baseada na responsabilidade coletiva. Isso diz respeito às necessidades que potencialmente, por sua natureza, poderiam ser inerentes a todas as pessoas, independentemente da classe social (as pensões não contributivas de invalidez, de velhice ou por ocasião da perda da proteção da família).

Certamente, esse método constituía, de início, uma alternativa financeira para acolher as camadas da população em situação marginal, ou seja, sem *status* profissional (pessoas idosas, deficientes ou inadaptadas), tendo sido adotado por diversos países desde o fim do século XIX. Mesmo que essa fórmula tenha sido menos importante do que o seguro social, sua extensão para a cobertura de outras necessidades (como, por exemplo, o seguro desemprego, os cuidados médicos e até a assistência à gravidez) e sua convergência para a prática simultânea com as formas contributivas terminou por suprimir a tradicional demarcação entre esses dois paradigmas de financiamento. Isso seria realizado pelo modelo de proteção social emergente: a seguridade social.

De fato, os acontecimentos no mundo da proteção social, logo após a segunda guerra mundial, com a concepção de um outro modelo original tratando da questão social – o modelo beveridgiano, inglês – e as determinações dos organismos internacionais (notadamente o Birô Internacional do Trabalho, com as recomendações 67 e 69, de 1944), combinaram, sob ponderações variáveis, as formas de seguro social e os benefícios sem a contrapartida de contribuições. A evolução dos sistemas de proteção social não foi acompanhada, na mesma medida, por um desenvolvimento de suas modalidades de financiamento, pois inovações radicais não foram observadas a respeito da estrutura preexistente.

O relatório Beveridgiano distinguia um financiamento baseado no imposto, a cargo de todos os cidadãos a título da solidariedade nacional, para cobrir as despesas com os benefícios familiares e o setor de saúde; e, no âmbito do seguro social, pela captação de recursos via contribuições de trabalhadores e empregadores, para financiar os benefícios de substituição, ou seja, para cobrir a perda de renda causada por paralisações circunstanciais do trabalho, em razão de doenças, desemprego ou outras eventualidades.

A recomendação 67 reforça a proposição tripartite clássica de financiamento, cujo seguro social assume a preponderância na garantia dos meios de existência. A recomendação 69, que preconizava a proteção à saúde, previa serviços cobertos pelo seguro social e também serviços públicos que deviam ser financiados por mecanismos característicos, as contribuições, no primeiro caso, e os fundos públicos, no segundo. Aliás, a norma do mínimo de financiamento da seguridade social (a convenção 102, da OIT, de 1952) deixava a critério de cada Estado a escolha dos tipos de financiamento, contribuição ou imposto, ou mesmo pela combinação desses dois instrumentos, mas com o cuidado de evitar a incidência de pesados encargos sobre as pessoas financeiramente mais vulneráveis.

2. Tentativas de Avanço nas Modalidades de Financiamento _

Desde a última inovação dos sistemas de proteção social, através do modelo inglês, os paradigmas de financiamento das despesas sociais, no mundo desenvolvido, não apresentaram novas mudanças substanciais, pois se resumiram a combinações de princípios e de estruturas dos sistemas britânico e alemão. Pode-se mesmo considerar que esses modelos praticamente esgotaram as alternativas existentes no domínio das finanças públicas em relação à utilização de instrumentos e de fontes de financiamento. Assim, desde 1950, o processo de aperfeiçoamento das formas de financiamento buscou intensificar os recursos para a esfera social, às vezes, promovendo certas alterações na estrutura de arrecadação e/ou melhorias nas técnicas de financiamento.

No primeiro caso, o expediente do aumento das receitas pela via da arrecadação passava, de início, pelo simples aumento das taxas. Mas, politicamente,

não é fácil persistir nessa alternativa, em razão da resistência dos contribuintes potencialmente penalizados. O alargamento na aplicação das contribuições constituía então uma saída mais convincente, cuja eliminação do teto de incidência se tornava uma regra quase geral. Idealizado pelo modelo alemão, esse teto limitava a incidência da contribuição (e, em contrapartida, para os benefícios em espécie, ou seja, em dinheiro) até um nível determinado de remuneração, o que certamente gerava regressividade nos sistemas de proteção social, comprometendo sua finalidade redistributiva. Praticamente generalizado até a metade do século passado, esse limite foi então gradualmente suprimido por quase todos os países, estendendo-se a base de arrecadação a toda a massa de salários.

Entretanto, fora as categorias tradicionalmente protegidas pela seguridade social, notadamente os trabalhadores, a extensão dos benefícios a outros segmentos da população (os não assalariados) intensificava a pressão sobre os orçamentos dos sistemas. Exigiam-se recursos suplementares que dificilmente podiam ser cobertos somente pelos contribuintes então existentes, seja através do aumento das contribuições seja por intermédio da eliminação do teto de incidência. Isso acarretou a introdução de novas rubricas ligadas à natureza dos fatos geradores das categorias concernentes – no que se refere a características particulares, mas de um espectro considerável – compreendendo desde taxaço de produtos agrícolas até contribuições sobre prêmios de seguros, como os de automóveis. Enfim, certos países estenderam as contribuições às camadas ricas da população, como também a outros segmentos, especificamente aos funcionários públicos e às pessoas vivendo só (e sem criança), a título de contribuição de solidariedade para os não-assegurados.

Em relação às mudanças observadas na estrutura dos sistemas de proteção social, a variedade de situações é bastante representativa, pois existem países que praticamente não avançaram no que concerne ao seu esquema de proteção original enquanto outros progrediram consideravelmente. Mas, não obstante essa dissonância, persistem ainda, como antes, contrastes marcantes entre os países industrializados a respeito da participação das diversas fontes na constituição do conjunto das receitas, no que se refere à distribuição dos encargos entre as empresas e os assegurados. Em todo caso, podem-se notar características comuns a um grande número de países relativamente à predominância das contribuições profissionais no conjunto das receitas, sua especialização crescente no financiamento dos benefícios em espécie, como também a convergência de impostos e taxas para cobrir as despesas relativas às

categorias amparo à família (vários benefícios), saúde e outros benefícios essenciais.

Talvez essa tenha sido a razão que induziu os sistemas a utilizar formas mistas de financiamento, impelidos pela força da própria natureza do fato gerador das despesas. Nesse sentido, caberia a hipótese segundo a qual a natureza inerente às necessidades cobertas se impuseram à pesquisa teórica de princípios indutores de uma verdadeira doutrina financeira, capaz de otimizar a divisão dos encargos entre os diferentes agentes sociais. Dessa forma, isso não contradiria, necessariamente, a racionalização observada desde os anos 80, através da redução da parte das empresas no financiamento da proteção social em detrimento de uma contribuição maior dos empregados; haveria mesmo uma harmonização entre essas duas fontes. Mas, é certo que isso foi dissimulado pela marcha recalcitrante da economia durante esse período (com predomínio da recessão), com protestos e pressões dos empregadores visando a reduzir o peso dos encargos sociais. Ou seja, exigiam políticas que lhes possibilitasse maior capacidade de concorrência através da redução dos custos de produção.

Era evidente que, na magnífica fase de crescimento econômico sustentado, era mais fácil conter os encargos incidentes sobre o assegurado relativamente aos do empregador, pois os lucros significativos tornavam mais suportável o peso das obrigações patronais. Entretanto, o advento da crise e sua persistência conduziram a uma maior penalização dos contribuintes, com aumentos na sua participação no financiamento dos sistemas, justamente num momento crítico de deterioração das condições sociais e econômicas da população, intensificadas pela própria elevação dos encargos sociais sob responsabilidade dos indivíduos.

Portanto, as respostas à dificuldade de recursos para cobrir os buracos financeiros dos sistemas de proteção social concentraram-se nos assegurados e nos contribuintes em geral, esses últimos por meio da arrecadação pública. Em suma, o caminho escolhido foi o mais cômodo e talvez o mais fácil, em coerência com a nova onda ideológica de apologia ao liberalismo econômico. Os assalariados seriam os mais sacrificados para não deixar à deriva aqueles que são os mais afetados pelas crises, notadamente as pessoas que estão fora do mercado de trabalho (idosos e crianças), como também os desempregados e os doentes. Entretanto, se o aperfeiçoamento das estruturas de financiamento dos sistemas de proteção social não apresentaram o avanço desejado, as técnicas nesse sentido progrediram, em especial, no que concerne à arrecadação fundada nas contribuições profissionais, nas quais permanecem o método dominante de geração de recursos financeiros.

O fundamento do seguro é o risco relativo a todo infortúnio contra o qual o assegurado procura proteger-se, o que constitui a base de cálculo do prêmio e da previsão das contribuições. Tem-se então o seguro social à medida que a concepção do risco transcende a dimensão individual para ser considerada na órbita coletiva, através de uma concepção mais homogênea segundo categorias de riscos. Em si, isso representava um avanço nas técnicas de tratamento das finanças sociais, desde que os princípios do seguro deixavam de ser estritamente aplicados para a definição das contribuições.

Sob a égide da Seguridade Social, observa-se, portanto, uma tendência gradual à uniformização das contribuições das categorias profissionais. Todavia, diante de uma crise econômica e social que perdurava já há vinte anos e ante a multiplicação de situações de necessidades crescentes, tal tarefa se tornava muito árdua. De fato, apresenta características mais e mais específicas à medida que os riscos assumem uma conotação outra que não a de natureza estritamente profissional e se ligam fortemente a situações particulares do indivíduo, do interessado.

Existem duas outras inovações importantes na gestão financeira da Seguridade Social: a variabilidade das contribuições segundo os níveis dos salários e das rendas e a adoção das técnicas fiscais sobre as rendas. No primeiro caso, a proporcionalidade das contribuições extensiva a todos os salários ou às rendas rompia uma tradição de contribuições fixas de um montante uniforme e imprimia, de uma certa forma, mais justiça social pela progressividade da incidência. Além disso, favorecia um melhor rendimento em relação ao sistema de contribuições fixas, que apresentava a limitação de não poder fixar uma taxa a um nível muito elevado (em razão mesmo de seu caráter regressivo, que tornava politicamente difícil essa tentativa).

Esse alargamento das contribuições – sem limites de níveis de salários ou de rendas – como também a adoção da proporcionalidade constituíram um processo de convergência à utilização de um certo tipo de imposto sobre a renda, no segundo caso, como meio de cobertura dos recursos financeiros aos sistemas de Seguridade Social. Assim, diversos países adotam hoje uma certa integração entre as técnicas baseadas na contribuição social e na fiscalidade, de maneira notável a respeito da amplitude das contribuições e de seu cálculo. Dessa forma, observa-se uma convergência da contribuição e do imposto para o financiamento das despesas sociais. Mas o que se pode apreender, de todos esses arranjos na história da evolução dos

paradigmas de financiamento dos sistemas de proteção social, é a conclusão de que gradualmente as formas tradicionais de financiamento tendem a se esgotar, pois elas estão ligadas aos fundamentos mesmo de seu próprio esgotamento. Ou seja, é necessário desconectar o mais possível a determinação do financiamento social das restrições econômicas, desviando suas fontes para outras alternativas, diminuindo a dependência da massa salarial, pois a mesma encontra-se "estruturalmente" enfraquecida em razão das adversidades econômicas que marcaram as duas últimas décadas.

De fato, as contribuições e certos impostos se encontram vinculados à massa salarial, cuja evolução em termos reais é bastante vulnerável frente aos ciclos econômicos, com a dinâmica da economia exercendo efeitos sobre a progressão do salário real médio *per capita* e sobre o número de trabalhadores formalmente empregados. Dessa forma, sob o efeito desses dois fatores que definem a massa salarial, pode-se mesmo constatar sua contração nas fases prolongadas e profundas de redução das atividades econômicas. Como consequência, há o comprometimento na dotação de recursos financeiros a título, notadamente, das contribuições, para honrar os compromissos com a proteção social.

3. A Evolução das Receitas

As contribuições dos empregadores e dos beneficiários das prestações, de uma parte, e os recursos de origem fiscal, de outra, são as duas vias principais de financiamento da proteção social nos países desenvolvidos. Os empregadores participam seja de maneira efetiva, por contribuições diretas aos órgãos de gestão da proteção social (contribuições efetivas), seja de maneira indireta, por contrapartidas em receitas (do setor público) referentes a despesas com benefícios sociais prestados diretamente por eles a seus empregados (denominadas contribuições fictícias). A contribuição das pessoas protegidas compreende a parte recolhida segundo a categoria socioprofissional: assalariados, trabalhadores independentes, pensionistas, desempregados e outros.

A fração do financiamento originário das contribuições das administrações centrais e locais compreende essencialmente recursos fiscais (impostos e taxas) e subvenções concedidas pelos poderes públicos aos regimes de proteção social. Enfim, existem outras fontes para o financiamento dos sistemas,

menos importantes, classificadas como "outras receitas correntes", que reagrupam recursos de natureza diversa, como juros, aluguéis e recursos contra terceiros (EUROSTAT, 1996; Viossat, 1995).

Visualizando a evolução das contribuições obrigatórias nos Estados membros da União Européia – ou seja, o peso dos impostos e das contribuições sociais em relação ao PIB –, observa-se que as mesmas exercem uma importância considerável, uma vez que chegaram a alcançar, em 1996, 42,4% do PIB, para o conjunto do bloco (tabela 1), o que traduz a força do setor público nas esferas econômica e social nos países europeus. Tal presença chega a superar a metade do PIB na Suécia (55,2%) e na Dinamarca (52%). Entre essa taxa e cerca de 43% encontram-se: Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Holanda, Alemanha, Itália e Luxemburgo; e, num patamar inferior, tem-se a Espanha, a Irlanda e o Reino Unido, com participações ao redor de 35% dos respectivos PIBs. Aliás, essas proporções aumentaram ao longo do tempo, em particular, a partir dos anos 80, ou, mais exatamente, depois da crise da metade dos anos 70.

Comparando, portanto, os anos extremos da tabela 1, constata-se que as contribuições obrigatórias cresceram de 3,7 pontos percentuais na União Européia (passaram de 38,7% a 42,4%, entre 1980 e 1996), em virtude de um comportamento ascendente, quase geral. Contribuíram para essa evolução principalmente a Itália (+ 12,2 pontos), Finlândia (+ 11,9 pontos) e Portugal (+ 10,6 pontos, comparando 1995, 36,2%, com 1980). Por outro lado, existem países que, de certa forma, contiveram essa progressão, como o Luxemburgo (- 3,3 pontos), a Holanda (-0,8 pontos) e o Reino Unido (-0,2 pontos).

**Tabela 1 - Arrecadação obrigatória na União Européia: 1980/1996
(Em % do PIB)**

| Países | 1980 | 1990 | 1996 | Imposto 1996 | Contribuição 1996 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|------------------------------|
| Alemanha | 41,6 | 39,5 | 42,0 | 23,3 | 18,7 |
| Alemanha reunif. | : | : | : | : | : |
| França | 41,7 | 43,7 | 45,5 | 26,0 | 19,5 |
| Itália | 30,7 | 38,8 | 42,9 | 28,1 | 14,8 |
| Reino Unido | 36,1 | 37,0 | 35,9 | 29,6 | 6,3 |
| Áustria | 41,9 | 41,9 | 45,7 | 29,7 | 16,0 |
| Bélgica | 44,4 | 44,7 | 47,0 | 31,6 | 15,4 |
| Dinamarca | 45,6 | 48,7 | 52,0 | 50,4 | 1,7 |

| | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|
| Espanha | 25,8 | 35,4 | 35,2 | 22,4 | 12,8 |
| Finlândia | 36,9 | 45,4 | 48,8 | 34,6 | 14,3 |
| Grécia | : | : | : | : | : |
| Irlanda | 34,4 | 35,4 | 34,5 | 29,7 | 4,9 |
| Luxemburgo | 46,3 | 43,2 | 43,0 | 31,7 | 11,3 |
| Holanda | 46,0 | 45,1 | 45,2 | 27,1 | 18,1 |
| Portugal | 25,6 | 33,1 | : | : | : |
| Suécia | 49,1 | 55,8 | 55,2 | 39,9 | 15,3 |
| União Européia dos 15^a | 38,7 | 40,7 | 42,4 | 27,2 | 15,3 |
| Média dos 12^b | 38,0 | 40,4 | 42,3 | 30,0 | 12,4 |
| Coef. de variação dos 12 | 0,19 | 0,12 | 0,13 | 0,26 | 0,50 |

: dado não disponível

^a Média ponderada segundo a participação de cada país no PIB da União Européia.

^b Antiga configuração territorial da União Européia a 12 países, ou seja, com a Alemanha não reunificada e sem a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Na verdade, pela inexistência de informações sobre a Grécia, essa média (simples) corresponde a onze países.

Fonte : Peters, T. & Hublart, C. (1997): "Les prélèvements obligatoires dans l'Union européenne", in *INSEE PREMIÈRE*, nº 552. Paris, INSEE, outubro. (reprodução parcial do tableau 1).

Nota : Acrescentamos nessa tabela as médias simples dos 12 países e os coeficientes de variação.

Em termos de categoria de recolhimento, observa-se a predominância dos impostos, que, em 1996, atingiram 27,2% do PIB para o total da União Européia, contra 15,3% para as contribuições sociais. Todavia, esses valores médios comportam variações marcantes, e exceções, como a Dinamarca, país onde o sistema social se apóia sobre o imposto (50,4% do PIB, contra 1,7% para as contribuições sociais), e mesmo a Suécia, onde os impostos representam 40% do PIB. Em termos de contribuições, a França apresenta a participação mais alta (19,5%), seguida pela Alemanha, a Holanda, a Áustria, a Bélgica e a Suécia, países onde as proporções se situam acima da média europeia. A evolução dessas duas categorias é representada por um comportamento ascendente durante o período 1980-96, os impostos tendo progredido mais rapidamente durante a década de oitenta (precisamente de 1980 a 1989), e as contribuições sociais principalmente a partir de 1990 (Peters & Hublart, 1997).

Enfim, constata-se um estreitamento do leque dos recolhimentos dentre os países, principalmente durante a década de oitenta, uma vez que a discrepância permanece quase a mesma entre 1990 e 1996 (ver os coeficientes de variação: 0,19, 0,12 e 0,13, para 1980, 1990 e 1996, respectivamente). Vale salientar que as

contribuições apresentam uma dispersão relativa de praticamente o dobro da dos impostos (0,50 contra 0,26, respectivamente) no financiamento dos sistemas de proteção social.

Se, na composição da arrecadação obrigatória, o imposto predomina, na composição do financiamento da proteção social, são as contribuições sociais (de empregadores e de trabalhadores) que assumem a maior parcela, pois, para os 12 integrantes da União Européia (segundo a antiga configuração), elas representam praticamente dois terços de suas receitas correntes (tabela 2). É na França onde essa parte é a mais elevada, país seguido pela Bélgica, Alemanha, Holanda e os países do sul da Europa. Por outro lado, são minoritários os países onde a proteção social é sobretudo financiada pela fiscalidade, a Dinamarca (81,2%) e a Irlanda (60,7%). Todavia, esse grupo tende a expandir-se com a inclusão da Suécia e da Finlândia (países do norte da Europa), novos membros da União, enquanto a Áustria vem reforçar o primeiro grupo, com uma forma de financiamento que se assemelha à da Alemanha (Cases; Saunier & Volovitch, 1996). Em relação ao Reino Unido, onde o financiamento é tradicionalmente de origem fiscal, observa-se que existe um certo equilíbrio entre a participação das contribuições públicas (impostos e taxas, 43,9%) e as contribuições (41,7%), mas a presença do Estado permanece importante quando se agrega as outras receitas (58,3%). Ademais, não obstante a redução dessas últimas a partir de 1990, elas se mantêm muito superiores ao registrado em 1980, compensando, em certa medida, a redução das contribuições dos empregadores no financiamento do sistema de proteção social britânico.

Tabela 2 - Receitas correntes de proteção social segundo as categorias de financiamento, em percentagem do total, na União Européia 1980/1990/1993

| Países | Contribuição Empregador ^a | | | Contribuição trabalhadores ^b | | | Contribuição Pública ^c | | | Outras Receitas ^d | | |
|---------------------------|--------------------------------------|------|------|---|------|------|-----------------------------------|------|------|------------------------------|------|------|
| | 1980 | 1990 | 1993 | 1980 | 1990 | 1993 | 1980 | 1990 | 1993 | 1980 | 1990 | 1993 |
| Alemanha | 41,5 | 41,5 | 39,7 | 28,0 | 30,5 | 30,4 | 26,9 | 24,3 | 26,4 | 3,6 | 3,6 | 3,5 |
| Alemanha reunif. | : | : | 38,2 | : | : | 31,0 | : | : | 27,4 | : | : | 3,3 |
| França | 55,5 | 52,0 | 49,9 | 24,3 | 28,8 | 27,9 | 17,3 | 16,7 | 19,8 | 3,0 | 2,5 | 2,3 |
| Itália | 59,9 | 53,0 | 48,9 | 13,9 | 15,0 | 17,3 | 23,8 | 29,0 | 31,5 | 2,4 | 3,0 | 2,4 |
| Reino Unido | 33,4 | 27,3 | 26,1 | 14,6 | 16,1 | 15,6 | 43,2 | 39,4 | 43,9 | 8,7 | 17,1 | 14,4 |
| Áustria | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Bélgica | 44,5 | 40,9 | 41,9 | 17,8 | 25,2 | 26,5 | 34,0 | 24,7 | 22,2 | 3,8 | 9,3 | 9,4 |
| Dinamarca | 10,0 | 7,8 | 6,8 | 2,3 | 5,3 | 5,1 | 82,9 | 80,1 | 81,2 | 4,8 | 6,8 | 6,9 |
| Espanha | 63,4 | 53,9 | 50,2 | 18,9 | 17,1 | 16,7 | 16,2 | 26,7 | 31,0 | 1,5 | 2,3 | 2,0 |
| Finlândia | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| Grécia^e | 57,8 | : | 46,8 | 31,2 | : | 27,7 | 4,7 | : | 17,6 | 6,2 | : | 7,9 |
| Irlanda | 24,6 | 24,5 | 23,6 | 11,1 | 15,5 | 14,9 | 63,3 | 58,9 | 60,7 | 1,0 | 1,1 | 0,9 |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Luxemburgo | 35,4 | 31,0 | 30,1 | 23,4 | 21,8 | 21,7 | 32,9 | 39,0 | 41,0 | 8,4 | 8,2 | 7,2 |
| Holanda | 37,1 | 20,1 | 20,5 | 31,0 | 39,0 | 42,1 | 20,5 | 25,0 | 21,7 | 11,5 | 15,9 | 15,8 |
| Portugal | 53,2 | 45,4 | 37,3 | 18,7 | 21,2 | 20,2 | 25,4 | 28,1 | 34,4 | 2,7 | 5,4 | 8,1 |
| Suécia | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : |
| União Europ. 12^f | 45,4 | 41,7 | 39,6 | 22,0 | 24,0 | 24,6 | 27,9 | 27,8 | 30,1 | 4,7 | 6,5 | 5,9 |
| Média dos 12 | 43,0 | 36,1 | 35,1 | 19,6 | 21,4 | 22,2 | 32,6 | 35,6 | 35,9 | 4,8 | 6,8 | 6,7 |
| Coef. de var. 12 | 0,37 | 0,41 | 0,38 | 0,41 | 0,36 | 0,34 | 0,65 | 0,52 | 0,51 | 0,43 | 0,68 | 0,58 |

: dado não disponível

^a Compreende as contribuições sociais efetivas e fictícias do empregador.

^b Assalariados, trabalhadores independentes e contribuições sobre prestações (pensionistas e outras pessoas)

^c Compreende impostos e taxas.

^d Agrupa recursos correntes de natureza diversa : juros, aluguéis, recurso contra terceiros.

^e Dados do Tableau 2, p.44, de CASES, C. e alii. (1996).

^f Antiga configuração territorial da União Européia a 12 países, ou seja, com a Alemanha não reunificada e sem a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Média ponderada segundo a participação de cada país no PIB da União Européia.

Fonte: EUROSTAT (1996): *Dépenses et recettes de protection sociale : 1980-1994*, Luxembourg, (Document statistique).

Nota : Acrescentamos nessa tabela as médias simples dos 12 países e os coeficientes de variação.

Da mesma forma, só Portugal escolheu um caminho parecido, mas com uma evolução das receitas fiscais também significativa. Seguindo essa abordagem, pode-se inferir que, a rigor, dentre os sistemas de proteção social, o do Luxemburgo se destacaria como o mais equilibrado em termos de financiamento de caráter misto, pois, em 1993, os poderes públicos participavam com 48,2% para as receitas totais; e as contribuições, com 51,8%.

Sobre a dinâmica dessas categorias ao longo dos anos, o mais importante é a constatação de um movimento de convergência, mesmo lento e tímido, no sentido da mesclagem do financiamento, ou melhor, da convergência para um equilíbrio entre as fontes de origem fiscal e as contribuições sociais. Pode-se, portanto, constatar um aumento das contribuições públicas na maioria dos países (nove dos doze, em 1993 em relação a 1990; sete dos doze, em 1993 em relação a 1980; conforme tabela 2), e uma redução concomitante nos países onde predominam as contribuições sociais. Foram mesmo os países do sul europeu que conheceram a alta mais significativa do financiamento público, e são justamente aqueles onde as despesas em relação ao PIB cresceram mais rápido (Pires de Sousa, 2001). Por outro lado, a Bélgica reforça a fatia

das contribuições no conjunto das receitas, através de uma regressão da parte referente ao Estado.

Vale registrar, todavia, que a referida convergência não foi mais significativa em razão de uma pressão maior sobre os recursos dos trabalhadores, que tiveram de suportar os incrementos do financiamento dos sistemas. A elevação de suas contribuições mais que compensou a queda relativa da participação dos empregadores para os países que registraram um recuo da parte das contribuições públicas, notadamente a Bélgica (que também registrou um aumento considerável das receitas provenientes de outras fontes) e a Irlanda. Por outro lado, Luxemburgo e os países do sul europeu, em particular a Grécia, a Espanha e Portugal foram os únicos que experimentaram reduções nas parcelas relativas de empregadores e trabalhadores, reforçando o papel dos poderes públicos como fonte de financiamento de seus sistemas de proteção social.

Considerando os países mais desenvolvidos do continente, observa-se, ao longo dos anos, uma relativa estabilidade nas suas estruturas de financiamento, em especial a Alemanha. A França registrou uma certa retração das contribuições dos empregadores, que praticamente foi compensada pelo aumento dos recursos dos assegurados e das contribuições públicas. Mas esse país apresenta certas particularidades em relação aos outros membros da União Européia. Na verdade, a França mantém um peso considerável sobre a contribuição das empresas, comparativamente aos principais concorrentes da região. Visando a aliviar essa carga, em 1990, o país recorreu à Contribuição Social Generalizada (CSG), que incide sobre todas as rendas, como uma alternativa às deficiências apresentadas pela via do imposto clássico e principalmente para substituir, a mais longo prazo, o atual sistema de contribuições, como já ocorre no caso da saúde, quase totalmente financiada por essa nova fonte. Outra contribuição também foi criada, a título de reembolso da dívida social (CRDS), implantada em fevereiro de 1996 para cobrir os *deficits* do regime geral da proteção social de 1994, 1995 e de uma parte de 1996, com prazo de expiração fixado para 2009. Ressalte-se também que as medidas de redirecionamento das contas da seguridade social, segundo o último plano governamental para esse domínio, afetam sobretudo os fumantes, as famílias abastadas e os poupadores.

O Reino Unido – mesmo que tenha demonstrado um comportamento semelhante ao de Luxemburgo e países do Sul – manteve praticamente inalterada a composição estrutural de suas receitas, fundada sobre as contribuições e sobre a fiscalidade, a qual não sofreu mudanças notáveis. Isso foi possível graças aos esforços

governamentais para ampliar recursos de natureza diversa (sob a rubrica "Outras Receitas"), para compensar a redução dos encargos patronais no financiamento do sistema de proteção social e, também, certamente, com o fim de aliviar as empresas desses compromissos.

Conclusão

Conclusões relevantes podem-se depreender da evolução do financiamento da proteção social, envolvendo os mais diversos aspectos, como a participação dos agentes sociais, as fontes de financiamento e sua diversificação, as alternativas empreendidas frente à crise do emprego, bem como o esforço dos países "retardatários" em termos de estruturação de seus sistemas de proteção social com vistas a avançar na implementação dos mesmos.

Sumariamente, verificamos que ainda constitui um difícil desafio identificar, de forma satisfatória, a contribuição de cada agente: empregadores, trabalhadores, estado e contribuintes em geral, no financiamento da proteção social. A definição de acordo com a natureza do risco parece uma saída plausível, embora se depare com a própria dificuldade inerente às finanças públicas, principalmente com relação ao princípio da equidade – critério do benefício vis-à-vis critério da capacidade de contribuição (Resende, 2001). De qualquer forma, as resistências dos trabalhadores em arcar cada vez mais com os custos da proteção social e as pressões dos empregadores para reduzirem sua parcela de contribuição têm levado os governos a convergir o financiamento para bases mais amplas, incidindo sobre praticamente todos os cidadãos, extensivo a todos os salários ou rendas e obedecendo à progressividade da incidência. Ora, isso constitui, forçosamente, uma saída a respeito da dependência dos recursos financeiros da massa salarial, que vem sendo combatida pelo avanço neoliberal, cuja consequência maior se tem traduzido na manutenção de altos índices de desemprego e na precariedade do trabalho. Vale indagar até que ponto se teria fôlego para sustentar os atuais sistemas de proteção social, com o prolongamento dessa situação.

Finalmente, deve-se enfatizar aqui uma última discussão, de forma breve, relativa à eterna questão dos entraves à concorrência ligados ao peso dos encargos sociais no custo da mão-de-obra. De início, é interessante registrar a repercussão das modalidades de financiamento existentes sobre a remuneração do trabalhador,

considerando os países mais característicos de um e de outro tipo de financiamento: a Dinamarca em relação aos impostos e a França em relação às contribuições. Dumont (1995) constatou que o salário líquido disponível de um assalariado solteiro que trabalha na indústria francesa é semelhante ao de um trabalhador dinamarquês nas mesmas condições, ou seja, solteiro e exercendo a mesma função em emprego comparável. Assim, deduzindo do salário médio de cada trabalhador as contribuições patronais legais e aquelas dos assalariados, as contribuições coletivas contratuais e os impostos sobre a renda, os salários líquidos disponíveis são respectivamente de 52,5% e de 51,7% do custo total do trabalho para tais assalariados. De certo, os salários pagos na Dinamarca são mais elevados que os pagos na França, justamente porque são os impostos dos trabalhadores que financiam praticamente o sistema de proteção social naquele país, já que a contribuição patronal é uma das mais baixas. Verifica-se, todavia, que em ambos os direitos sociais são amplamente satisfeitos – independentemente do modelo de proteção social predominante –, conferindo uma qualidade de vida elevada para a população em geral, em razão, precisamente, do papel que ocupa o Estado-providência como dimensão importante de garantia da cidadania.

Analisando sob os prismas da participação dos empregadores (contribuições) no financiamento da Seguridade Social e do peso dos encargos sociais das empresas (contribuições e/ou outros encargos) em relação ao custo da mão-de-obra, a França encontra-se no rol dos países mais penalizados, ao lado de Portugal, da Espanha e da Itália, no primeiro caso, e da Itália, da Holanda e da Bélgica, no segundo. Por outro lado, sob o ângulo do custo total da mão-de-obra (o que realmente conta para as empresas, pois inclui tanto os encargos sociais quanto o salário direto), a França ocupa uma posição confortável (porque os elevados encargos sociais das empresas são, em grande medida, compensados por salários diretos menores, relativamente ao verificado em outros países, como já analisado), no mesmo nível dos Estados Unidos e abaixo da Dinamarca, da Holanda, da Áustria, da Bélgica e da Alemanha (países onde os custos totais são mais elevados), e numa posição melhor que as dos países do sul da Europa.

Todavia, isso não significa que, por exemplo, a Alemanha, que apresenta o mais elevado custo horário total da mão-de-obra, não seja um país competitivo no mercado mundial. Nesse sentido, outros fatores – mais qualitativos, que possibilitam

maior competitividade empresarial – devem ser considerados, como a organização da empresa e de suas relações com os trabalhadores e com os sindicatos, as relações dos trabalhadores entre si e o ambiente de trabalho em geral, a otimização da capacidade das máquinas, etc., que influenciam a composição do custo da mão-de-obra por unidade de bens ou de serviços produzidos, digamos, o custo unitário de produção.

A questão transcende, portanto, o simples cálculo do peso das contribuições sociais na vida econômica para se inferir efeitos perversos que a progressão dos sistemas de proteção social acarretariam sobre a competitividade capitalista e, mais largamente, para o desenvolvimento econômico.

Bibliografia

- Bernard, Y. & Colli, J.-C., (1996): Dictionnaire économique et financier, Paris, Seuil.
- Cases, C., Saunier, J-M., Volovitch, P. (1996): "Le financement de la protection sociale en Europe", in *La protection sociale : handicap ou tout économique ?* Paris, Revue problèmes économiques n° 2.493-2.494, 6-13 novembre 1996 (publication originale : *Solidarité santé - Etudes statistiques*, janvier-mars 1996).
- CODE DE LA SECURITE SOCIALE, (1997): *Mutualité Sociale Agricole, Code de la Mutualité*. Paris, Dalloz, (Vingt-et-deuxième édition).
- Dumont, J. P. (1987): *L'impact de la crise sur les systèmes de protection sociale*. Paris, Economica.
- Dumont, J-P. (1995): *Les systèmes de protection sociale en Europe*. Paris, Economica, 3^e édition.
- Foucauld, J-B. (1995): *Le financement de la protection sociale*. Paris, La documentation française.
- Isuani, Ernesto. A. (1991): "Bismarck o Keynes: Quién es el Culpable? Notas sobre la crisis de acumulación", in *El Estado Benefactor*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- LIBÉRATION, Paris, 27/09/1997.
- Mouton, P. (1983): "Méthodes de financement de la sécurité sociale dans les pays industriels : analyse internationale", in *Sécurité sociale : quelle méthode de financement ? Une analyse internationale*, Genève, BIT.
- O'Connor, James (1977): *USA: A Crise do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Paz e Terra (tradução de João Maia).
- Peters, T. & Hublart, C. (1997): "Les prélèvements obligatoires dans l'Union européenne", in *INSEE PREMIÈRE*, n° 552. Paris, INSEE, octobre.
- Pires de Sousa, F. J. (2000): *Rapport Salarial et Protection Sociale au Brésil*, Tese de Doutorado, Paris, Université Paris XIII.
- Pires de Sousa, F. J. (2001): "O Estado de Bem-Estar Social: Forte Resistência à Desestruturação", XIV Congresso Brasileiro de Economistas, Recife, 10 a 14 de setembro.
- Rezende, Fernando A. (2001): *Finanças Públicas*, 2.ed., São Paulo, Atlas.
- Rosanvallon, Pierre (1992): *La crise de l'État-providence*, Paris (3^{ème} éd.), Seuil.
- Rosanvallon, Pierre (1995): *La nouvelle question sociale : repenser l'État-Providence*. Paris, Seuil.
- Saunier, J-M. (1997): "Les modifications de la structure de financement de la

- protection sociale", in *Les revenus sociaux*. Solidarité Santé, n°3 spécial, études statistiques. Paris, La documentation Française, juillet-septembre.
- Théret, Bruno. (1992): *Régimes économiques de l'ordre politique, esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'état*, Paris, PUF.
- EUROSTAT (1996): *Dépenses et recettes de protection sociale : 1980-1994*, Luxembourg, (Document statistique).
- Viossat, L-C. (1995): "Protection sociale et institutions sociales", in *La protection sociale en France : les notices*. Paris, La Documentation Française.