

O custeio do Seguro Social

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

Sumário: 1. Os "encargos" sociais. — 2. A complexidade do problema. — 3. Discrepância entre distribuição jurídica e distribuição econômica do financiamento do seguro social. — 4. Os abonos "não contributivos". — 5. Distribuição legal do financiamento do seguro social. — 6. O círculo das transferências econômicas do custeio do seguro social.

1. A sociedade moderna intervém afim de amparar os que se tornam incapazes para o trabalho e não podem ganhar a existência pelo exercício da sua profissão. Vários motivos impelem a comunidade nacional, consubstanciada no Estado, a tal atitude. São os conceitos humanitários, moralmente estribados na doutrina religiosa do Cristianismo, politicamente alicerçados nos ideais democráticos da Grande Revolução; é o anseio de preservar e garantir a evolução tranqüila e a paz social contra os perigos de uma convulsão revolucionária das massas abandonadas e desesperadas; é o interesse racional e material de poupar as forças produtoras e consumidoras contra o desgaste prematuro e o aniquilamento evitável das suas funções na economia nacional e de prevenir o conseqüente enfraquecimento do potencial humano sob todos os aspectos: militar, intelectual, sanitário, demográfico; são considerações de elevado idealismo e ponderações de um pragmatismo utilitário que, confundidas e indissolúvelmente entrelaçadas, concorreram para difundir, em todos os climas e quadrantes, o intervencionismo social.

Esta intervenção do Estado em favor dos seus membros desvalidos implica numa redistribuição, compulsória, do produto social que não se enquadra no credo ortodoxo, nem do capitalismo rígido nem do socialismo doutrinário, pois mesmo quem não trabalha participa do produto social (1). Desde que não seja por motivo considerado pela legislação como socialmente prejudicial, não importa, em tese, o que o impede de trabalhar, para conceder-lhe uma parte das utilidades indispensáveis à manutenção.

(1) J. M. RUBINOW: *Social Insurance*, "Encyclopædia of the Social Sciences", New York, 1938, vol. 33, pág. 137.

A redistribuição dos bens entre os componentes de determinada comunidade nacional e econômica aumenta, evidentemente, a parcela dos que, impossibilitados de trabalhar e de ganhar os meios de subsistência, careceriam, total ou parcialmente, do sustento necessário. Do outro lado, porém, ela parece minorar a renda útil dos ativos, sobrecarregando-os com o ônus da manutenção não apenas dos inativos que deles dependem pelos laços naturais de parentesco familiar, mas também dos inativos aos quais só estão ligados pelo traço legal da muito menos íntima consanguinidade nacional.

Conveio-se em chamar a êste ônus "encargos sociais". A expressão encontrou vivas críticas e uma oposição obstinada, mórmente em razão do abuso político, metacientífico, ao qual ela se prestou por parte de certos reacionários radicais que não conseguiram ajustar-se com o intervencionismo social. Os revolucionários radicais, por sua vez, empenharam-se em escamotar a noção dos encargos sociais, negando tal qualificativo a despesas indubitavelmente desprovidas de improdutividade.

Todavia, independente das disputas, algo estereis, das escolas ou tendências econômicas, o fato é que os encargos sociais existem realmente (2), que êles aparentemente repercutem na vida econômica e, até, internacional, e que o legislador que os cria deve também distribuí-los, e efetivamente os distribue, sôbre aqueles que são suscetíveis de suportá-los.

Uma séria dificuldade para um exame objetivo e exato dos encargos sociais decorre da maior ou menor extensão dos serviços sociais e da própria instabilidade e inexatidão da noção de "serviços sociais", custeados com os "encargos sociais" (3).

(2) Cf. p. ex. LUIZ NOGUEIRA DE PAULA: *Compêndio de seguro social* — Rio de Janeiro, (s.d.), p. 32-34. Cf. também BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Les Services Sociaux*, 1.^a edição, Genève, 1933, p. III-XXIV; e MANUEL R. PALACIOS: *La influencia del seguro social en la economia*, "Trabajo y Prevision Social" (México), t. XV, n. 61, febrero de 1943, p. 5-11.

(3) Cf. p. ex. HAROLD G. MOULTON: *Hausse des salaires ou baisse des prix?*, Paris, 1938, especialmente páginas 122-3.

Um hospital financiado diretamente por uma instituição de previdência será, sem dúvida, considerado como "serviço social", acarretando "encargos sociais". Dir-se-á o mesmo de um hospital, mantido pela prefeitura, onde clientela praticamente idêntica é tratada e aceita em condições idênticas? E se a resposta for positiva — onde se deterão os "encargos sociais"? Não abrangerão eles então a maior parte da atividade estatal, e certamente a relativa à cultura, higiene, educação? Mas neste caso os "encargos sociais" coincidiriam, em larga escala, com os impostos e taxas que pesam, em geral, sobre a economia, privando aquele conceito de todo valor noético.

Como quer que seja, entre as medidas que indiscutivelmente comportam encargos sociais incluem-se quasi todas as leis trabalhistas (4), entre as quais, por sua vez, avultam, pela sua repercussão econômica, as referentes à previdência e assistência, isto é as que visam à cobertura obrigatória dos riscos profissionais e sociais. O seguro social, na acepção lata da palavra, forma o serviço social "par excellence", acarretando também, como comumente se admite, importantes encargos sociais.

De fato, ninguém pode contestar que o seguro social, por imprescindível que seja numa sociedade moderna, "custa", e que quanto mais extenso for o seu raio de amparo e quanto mais substanciais os seus benefícios, tanto mais elevado se torna o seu "custo". E' que com o número dos amparados e o nível dos benefícios cresce também a responsabilidade dos que, por força de lei, financiam esse mecanismo de amparo coletivo. Garantindo em determinadas condições a determinada fração da população o usufruto de certas utilidades, sobrecarrega-se a economia com uma obrigação cuja satisfação parece implicar, se não num sacrifício, decerto numa diminuição momentânea do lucro individual.

2. Trata-se, pois, de fixar os encargos em tal montante e de proceder à sua distribuição de tal maneira que aquela diminuição passageira da renda que o indivíduo aufera da sua participação no processo econômico não comprometa a proporção entre o rendimento desejável da produção e a quota que lhe deve ser subtraída e destinada à manutenção, à custa dos ativos, da parte da população impossibilitada de concorrer para a produção. Neste respeito, toda a sabedoria do legislador con-

siste em não sacrificar a previdência à economia e em não arruinar a economia com a previdência.

Cabe ao legislador interpretar os anelos dos pretendentes ao amparo e os desejos, nem sempre concordantes, dos contribuintes ao custeio deste amparo, bem como equilibrar as tendências divergentes no interesse superior da comunidade nacional. E' isto uma função essencialmente política na qual interferem, ao lado de ponderações objetivas, apreciações subjetivas e julgamentos de valor, sendo a interpretação do que seja o "interesse superior da comunidade nacional" confiada à decisão discricionária e ao critério, normalmente inapelável, do legislador.

Mas à ciência compete o estudo objetivo e sereno dos fenômenos ligados ao seguro social, mormente

— inquirindo as necessidades sociais que podem ser cobertas pelo seguro social (tarefa da sociologia);

— examinando os processos adequados para tal cobertura (tarefa da ciência da organização em cooperação com bacharéis, médicos, engenheiros);

— averiguando os métodos financeiros para a cobertura, mais ou menos liberal, dessas necessidades (tarefa da ciência atuarial);

— indagando as possíveis formas de distribuição desse financiamento e a sua incidência (tarefa da ciência econômica);

— elaborando, na base dos dados assim obtidos, os moldes normativos entre os quais o legislador poderá então escolher quando quiser realizar o seguro social (tarefa da ciência jurídica).

E' tão íntimo o entrelaçamento entre as diversas ciências, para a solução satisfatória de um único problema da previdência, mas também tão vasta a extensão dos conhecimentos técnicos necessários, que só o concurso de diferentes especialistas pode ajustar os vários elementos que interveem no seguro social.

Estudando a questão do custeio (5), dever-se-ia recorrer às luzes da morfologia sociológica para, antecipadamente, estabelecer as necessidades so-

(4) Cf. p. ex. ROBERTO C. SIMONSEN: *A evolução industrial do Brasil*, (São Paulo), 1939, pág. 36-67.

(5) Cf. p. ex. HEINRICH RAUCHBERG: *Quien costea el seguro social?*, Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, "Revista de doctrina y jurisprudencia", año IV, Nos. 13-14, enero-febrero de 1938, pág. 51-62; SEYMOUR E. HARRIS: *Economics of Social Security*, New York, 1941, XXVI e 455 pags. (com ricas indicações bibliográficas); ALOIS EGGER: *Die Belastung der deutschen Wirtschaft durch die Sozialversicherung*, Jena, 1929; PAULA SCHWEIGER: *Sozialversicherung und Wirtschaftsablauf*, München, 1928.

ciais em época e nação determinadas, o que, por sua vez, exige exames e inquéritos demográficos, sanitários, econômicos e apurações estatísticas em todas estas matérias (determinação das pressuposições do seguro social e dos benefícios). Depois estaria com a palavra a ciência de organização, que indicaria como, do ponto de vista organizacional e administrativo, aquelas necessidades sociais, uma vez reconhecidas dignas de proteção, podem ser cobertas, p. ex. se o amparo pode ser estendido à população inteira ou somente a certas classes e a quais, e qual pode ser a estrutura para a gestão deste amparo (determinação do campo de aplicação e da organização do seguro social). Em seguida, os atuários indicarão o sistema de cobertura e calcularão, com maior ou menor aproximação, os meios para o seu financiamento (determinação das fontes de receita do seguro social). Só então os economistas poderão averiguar os "encargos" do seguro social e os métodos da sua distribuição.

E' evidentemente impossível divagar tanto para estudar um problema isolado, embora importantíssimo, do seguro social. Lembramos a complexidade do assunto somente para evidenciar que a questão do custeio do seguro social não independe de outros, mais vastos, aspectos da organização do seguro, mas que, ao contrário, está intimamente ligado a eles.

3. À primeira vista surpreende esta complexidade. Somente "de lege ferenda", poder-se-ia supor, existe o verdadeiro problema científico do financiamento do seguro social, isto é, somente enquanto não for fixado, autoritativa e definitivamente, o modo de cobertura financeira dos riscos contemplados e a repartição do custeio entre os contribuintes. Mas, "de lege lata", a questão parece relativamente simples e de fato resolvida, visto que todas as legislações de previdência determinam as modalidades de formação da receita do seguro social e a sua distribuição pelos elementos chamados a concorrer para sua constituição.

Todavia, tal conclusão seria precipitada e simplista. E' verdade que a lei distribue os encargos, mas esta distribuição jurídica não pode ser senão puramente formal, obedecendo a um critério essencialmente nominalístico e visando antes de mais nada a exequibilidade de uma obrigação legal; não contempla, porém, nem pode contemplar, a distribuição econômica, a incidência efetiva dos encargos. Não é uma insuficiência da lei não

poder esta resolver um problema que lhe é transcendente. Seria, porém, uma abdicação da ciência se esta se contentasse em registrar a repartição legal dos ônus, sem procurar desvelar, detrás da aparência normativa, a significação real do financiamento do seguro (6). Somente assim será possível aquilatar o valor e a essência do seguro social e o seu encadeamento no sistema econômico e social do país.

Com efeito, supõe-se que a distribuição jurídica e a distribuição econômica do financiamento do seguro não coincidem, e esta discrepância, compreensível em presença da diversidade dos métodos e critérios dos esquemas interpretativos usados pelas duas ciências (7), é, hoje em dia, quasi geralmente admitida.

Controvertida é, apenas, a incidência final dos "encargos" do seguro social, quer dizer o ponto terminal de transformação ("shifting") que sofre a distribuição jurídica na realidade econômica. Tentativas de transferir os encargos legais, por um processo econômico, aos ombros de outrem, sem violação do texto legal que proíbe acordos a êste respeito, e mais ainda a repercussão quasi espontânea que exerce a distribuição jurídica dos encargos sociais sobre a estrutura econômica deveriam invalidar, com o tempo, a repartição do financiamento do seguro social, tal como foi idealizada pelo legislador. A regulamentação altamente estática do direito de um lado, e, do outro, a permanente mutabilidade da vida econômica chegariam finalmente ao resultado de apartar a distribuição jurídica e a distribuição econômica do custeio da previdência. Surgem então perguntas que em parte carecem ainda de uma resposta plenamente satisfatória, e que assim se podem resumir:

Como se opera e até onde vai o aludido processo transformativo do financiamento do seguro social? Em que sentido a distribuição econômica real modifica a distribuição jurídica formal deste financiamento? Quem é que custeia o seguro sob o aspecto legal, e quem sob o aspecto econômico?

A imposição definitiva do custo do seguro depende e está em função da regulamentação legal. E', pois, indispensável examinar o complexo pro-

(6) Para o problema parecido da incidência efetiva e da transferência dos impostos cf. E. R. A. SELIGMAN: *The shifting and incidence of taxation*, 5.^a edição, New York, 1927.

(7) Cf. FELIX SCHAFFER: *Rechtliche und wirtschaftliche Zurechnung*, "Revue internationale de la théorie du droit", Nouvelle Série, vol. I, 1939, n. 3, pág. 161-176.

blema pelo menos sob o duplo aspecto mencionado e dedicar a atenção não somente à incidência econômica, mas também à repartição formal, prescrita pela lei, do financiamento do seguro social. Tal procedimento tanto mais se recomenda quanto as legislações nacionais de seguro social oferecem uma diversidade desorientadora na parte relativa à distribuição do financiamento dos respectivos sistemas de previdência. Esta variedade das construções legais explica-se, parcialmente, pelas diferenças nas condições econômicas e das concepções jurídicas — bem como das ideologias políticas — em que se baseiam os regimes do seguro. Em parte, porém, ela reflete o anseio de antecipar, na solução jurídica, a solução econômica dada ao custeio do seguro social.

4. Entre as legislações existentes de amparo coletivo em favor das classes menos favorecidas de recursos pode-se distinguir dois grandes grupos, conforme a estrutura básica do financiamento da proteção social. Um grupo é constituído pelos sistemas chamados “contributivos”; o outro, pelos sistemas imprópriamente qualificados de abonos “não contributivos” ou “gratuitos”.

Todavia, a diferença econômica entre os dois sistemas, no que diz respeito à constituição das receitas necessárias ao serviço dos benefícios, é mais aparente do que real.

Com efeito, os abonos não contributivos, naturalmente e apesar da sua denominação imprópria, não são gratuitos. O fato de provirem as somas necessárias à atribuição destes benefícios “não contributivos” dos cofres públicos não exclue nem esconde o haverem seus titulares contribuído, de maneira mediata, para a sua formação, através dos impostos, diretos ou indiretos, pagos ao erário que alimenta o sistema de abonos “não contributivos”. Assim, no Brasil, o chefe de família numerosa, em gozo do abono familiar, se bem que para esse fim não haja concorrido para a constituição de um fundo especial e personificado em um Instituto autônomo — como acontece com as suas contribuições ao seguro gerido por uma instituição de previdência, — de fato alimentou, com os impostos indiretos, as receitas da União, de cujo orçamento da despesa os abonos familiares são pagos (decreto n. 12.299, de 22 de abril de 1943) (8). O beneficiário de um abono “não con-

tributivo” contribue apenas, como todo cidadão ou habitante do país, para a formação da receita geral da administração pública, por cuja conta correm esses abonos, do mesmo modo como as verbas para a manutenção de estradas, escolas, ou outros serviços de utilização “gratuita”, quer dizer, franqueados sem taxa especial. Não se lhe pede, além desse concurso financeiro geral às despesas comuns das quais os abonos fazem parte, que contribua ainda com quotas suplementares a uma contabilidade pública, separada da comum e distinta do fisco pela personalidade jurídica que lhe é atribuída e pela delegação administrativa que caracteriza as instituições de seguro. Nos países cuja receita fiscal provém em proporção apreciável de impostos indiretos, a sobrecarga dos beneficiários de abonos não contributivos com o financiamento desta forma de proteção social é mais visível — e sensível — do que nos países onde a receita geral que serve também à alimentação dos abonos “não contributivos” é formada precipuamente pelos impostos diretos, de que se acham provavelmente isentos, na maioria, os humildes beneficiários dos abonos não contributivos.

Regimes de abonos não contributivos, amparando os casos de maternidade, viuvez, cegueira, invalidez, velhice ou encargos de família, existem (9) em poucos países europeus (Dinamarca, França, Grã-Bretanha), em vários domínios britânicos (Austrália, Canadá, Nova-Zelândia, União Sul-Africa, e Terra Nova), em numerosos estados da União Norte-Americana, no Uruguai, bem como, desde pouco, no Brasil (decreto n. 12.299, de 22 de abril de 1943, sobre os abonos familiares).

O declínio dos regimes de abonos não contributivos é, contudo, inegável. Este sistema constitui, aparentemente, uma forma de transição ao seguro social “contributivo”. Dele os abonos “não contributivos” diferem mais pela organização da gestão administrativa, financeira e contábil, encampada pela administração pública, pelas condições, algo discricionárias, de atribuição dos benefícios, pelo padrão modesto dos benefícios em dinheiro e pela falta de benefício em natura, do que pela efetiva gratuidade. Apesar da aparência, enganosa e falaz, mas popular e atraente, de ausência de encargos especiais, as imperfeições e insuficiências dos abonos não contributivos patenteiam as vantagens que apresenta o seguro social contributivo como meio mais eficaz e mais racional de uma política

(8) Cf. já PAULO ACIOLI DE SÁ: *Os abonos familiares*, “Revista do Serviço Público”, ano II, vol. III, ns. 1 e 2, julho-agosto de 1939, pág. 5-21, especialmente página 13 e seguintes.

(9) Cf. BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL: *Pensions non contributives*, Genève, 1933, 172 págs.

social resoluto, cônica da sua ingente tarefa e das suas vastíssimas possibilidades.

5. Os sistemas de seguro social contributivo constituem os fundos destinados a proporcionar os benefícios, com o auxílio de contribuições especiais, arrecadadas por conta de uma entidade desfrutando de certa autonomia financeira, jurídica e, quasi sempre, também administrativa, dos poderes públicos.

Quanto ao financiamento, as diferentes legislações de seguro social recorreram, separada ou concomitantemente, às três fontes diretamente interessadas no seguro: o trabalho, representado pelos segurados; o capital, identificado com a classe patronal; e a comunidade nacional, personificada no Estado. Evidentemente, tanto os trabalhadores como os empregadores se confundem na comunidade nacional, que os absorve a ambos; mas para a distribuição legal, portanto formal, do financiamento, serve um critério que, se não corresponde aos rigores da lógica, tem a vantagem apreciável de facilitar, administrativamente, a arrecadação e de fixar com a indispensável nitidez as obrigações financeiras.

Não nos preocupamos aqui com as razões que motivaram os legisladores a chamar os assalariados, os patrões e os poderes públicos a concorrerem no financiamento do seguro. Deixamos também de lado a taxa em que são fixadas as contribuições das diferentes partes, bem como os métodos para a sua fixação. Limitamo-nos a distinguir, conforme as três origens imediatas, apontadas nas leis, das receitas primárias do seguro, as sete combinações seguintes:

I. *Contribuição unilateral do Estado*, de maneira que ele sozinho alimenta o seguro: Este sistema coincide com o dos abonos "não contributivos", já tratado.

II. *Contribuição unilateral do segurado*: Este sistema caracteriza o seguro voluntário e a mutualidade livre, não se prestando, porém, pela insuficiência dos recursos, a uma cobertura substancial dos riscos sociais, salvo em casos muito especiais.

III. *Contribuição unilateral dos empregadores*: Este sistema existe:

a) para a cobertura de todos os riscos sociais, só na União Soviética, adaptando-se perfeitamente à ideologia política do comunismo, que responsabiliza o patrão pelos prejuízos que possam ameaçar a capacidade de trabalho do assalariado;

b) para a cobertura apenas dos riscos erradamente taxados como "profissionais", em quasi todos os países (exceção: lei austríaca de 30 de março de 1935) prevalecendo hoje ainda o dogma, antiquado e irracional, da responsabilidade do patrão pelos acidentes ocorridos na empresa — aparentando-se, neste respeito, as legislações bastante "burguesas" a tendências sancionadas na Rússia.

IV. *Contribuição bilateral* (mas porisso não necessariamente paritária) *do Estado e do segurado*: Neste sistema, ligeiramente parecido com o dos abonos não contributivos, ainda que isento das suas principais falhas, baseiam-se alguns regimes de mutualidade subvencionada e os regimes de "seguro nacional" que abrangem, na Suécia e em alguns cantões suíços, a população inteira. Ao mesmo resultado chegam os regimes de contribuição triplíce dos segurados, dos empregadores e do Estado, quando incluem trabalhadores independentes, carecendo de empregador. Isto se dá p. ex. no Brasil, com os condutores de veículos que trabalham por conta própria e pagam, por consequência, a quota integral do empregado e do empregador ao I. A. P. E. T. C. (art. 10 do decreto-lei número 2.235, de 27 de maio de 1940), Instituto este que, além desta (dupla) contribuição do segurado, arrecada ainda a contribuição da União.

V. *Contribuição bilateral* (mas porisso não necessariamente paritária) *do Estado e do empregador*: Forma raríssima de financiamento do seguro, prevista apenas no seguro-velhice espanhol e no seguro-invalidadez-morte holandês para um período de transição durante o qual o Estado se encarrega da cobertura do déficit matemático da geração inicial e do custo da gestão do seguro; findo este prazo (de 67 anos a contar de 1919, data da introdução do seguro geral nos Países Baixos), o empregador continuará sozinho a suportar o financiamento legal da previdência.

VI. *Contribuição bilateral do segurado e do empregador*: Este sistema é muito comum:

a) para a cobertura dos riscos a curto prazo, isto é, no seguro-doença-maternidade que, funcionando em regime de repartição, não acumula grandes capitais;

b) para a cobertura dos riscos a longo prazo (seguro-invalidadez-velhice-morte), quando se trata de classes relativamente mais abastadas, como a dos empregados, para as quais tal sistema se justifica e se explica pelo padrão mais elevado dos

salários, de maneira que o duplo esforço financeiro, dos empregados e dos empregadores, parece suficiente para alimentar os fundos de previdência e afiançar-lhes a necessária estabilidade. Nestes casos a contribuição é quasi sempre paritária para ambas as partes (exceção: algumas leis argentinas, como p. ex. a sôbre o seguro dos bancários, número 11.575, de 5 de dezembro de 1929).

VII. *Contribuição tríplice* (mas porisso não necessariamente de importância igual) *do Estado, do segurado e do empregador*: Este sistema é o que preside à maioria das legislações nacionais de seguro-invalides-velhice-morte, bem como a muitas de seguro-doença-maternidade, e que goza também da preferência do legislador internacional (10). E' o sistema que vigora no seguro social brasileiro, desde a "lei Eloy Chaves" de 1923, que foi, em forma rígida, sancionado e imposto pela Constituição de 1934 (art. 121, § 1.º, al. h) (11), e que continua a reger a previdência social do País.

6. A distribuição legal do financiamento do seguro social obedece a imperativos organizacionais, a considerações administrativas e, também, a ponderações políticas que interveem, em grau variável, conforme as condições sociais, na decisão do legislador; mas não determina imediatamente a incidência econômica. Pode-se, pois, levantar a seguinte questão: é, de fato, o Estado, ou o assalariado, ou o empregador, ou uma das combinações legais acima mencionadas, que não só paga, mas também suporta a contribuição que lhe é imposta pela lei (12)?

Quanto à contribuição do Estado, não parece duvidoso de onde proveem, em última análise, as

(10) Cf. Convenção internacional do trabalho (n. 24) sôbre o seguro-doença na indústria (1927), art. 7; Convenção internacional do trabalho (n. 35) sôbre o seguro-velhice na indústria (1933), art. 9, al. 1 e 4, e as Convenções correspondentes (n. 36 a 40) sôbre o seguro-velhice, invalidez e morte na indústria e na agricultura respectivamente; Convenção internacional do trabalho (n. 56) sôbre o seguro-doença dos marítimos (1926), art. 8; Recomendação (n. 29) sôbre o seguro-doença (1927), art. 15; Resolução sôbre os princípios fundamentais dos seguros sociais, adotada pela Conferência do Trabalho dos Estados da América Membros da Organização Internacional do Trabalho (Santiago do Chile, 1936), capítulos 3, art. 7, e 4, art. 10.

(11) E' digno, porém, de ser mencionado que a Constituição de 1937 não prescreve mais a contribuição tríplice e igual (art. 137, al. 1 e m).

(12) Cf. a obra de SEYMOUR E. HARRIS e a abundante literatura ali citada, bem como, para o caso análogo dos impostos, ROBERT MURRAY HAIG: *Taxation*, "Encyclopedia of the Social Sciences", New York, 1937, vol. 13, pág. 534-6.

somas pagas pelo fisco ao seguro social. São produtos das receitas de impostos, especiais ou gerais, neste último caso diretos ou indiretos, que cobrem a despesa orçada para a previdência. A origem da colaboração financeira do Estado ao seguro reduz-se, por consequência, a uma filtragem, através dos canais do fisco, dos encargos tributários que pesam sôbre a economia nacional em geral. Porisso, todos os que participam na manutenção financeira das atividades públicas alimentam também, sob forma mediata, o seguro social subvencionado pelo erário.

Os trabalhadores segurados que, como contribuintes, já concorrem, direta ou indiretamente, para a formação da quota do Estado, provavelmente se esforçarão, quando encarregados pela lei de uma parte própria das contribuições ao seguro, em liberar-se dêste ônus suplementar e especial que lhes diminue os modestos salários. Tentarão transferi-lo ao empregador, reclamando um aumento proporcional dos vencimentos. Caso o consigam, terão, porém, que pagar mais caro as utilidades e mercadorias, em cujos preços o empregador incluirá, sempre que lhe for possível, o aumento das despesas com os ordenados, quer dizer, o encarecimento do custo da produção. Destarte, o ônus da previdência parece, pois, reincidir inevitavelmente, sob a forma de elevação do custo de vida, sôbre os próprios beneficiários, constituindo assim as suas contribuições diretas mais um real e positivo esforço para a formação de um pecúlio adiado, isto é, de economia própria, embora coletiva, do proletariado, feita durante a atividade profissional para os tempos de inatividade (13).

Maior dificuldade encontra uma investigação sôbre quem recai, em definitivo, a contribuição que a lei atribue ao empregador.

E' provável e compreensível tentarem os padrões transferir o encargo que lhes ameaça o rendimento do capital investido. Com tal transferência procurariam êles recuperar o "lucrum cessans", talvez mesmo o "damnum emergens", se "damnum" houver. O processo consistiria, resumindo-o em um esquema simplificado, ou em gravar o consumidor ou em sobrecarregar o assalariado com o ônus que a lei destinou ao empregador, quer dizer, em au-

(13) Cf. p. ex. GASTÃO QUARTIN PINTO DE MOURA: *Seguro Social e economia individual*, "Revista do Conselho Nacional do Trabalho", n. 11, junho de 1942, pág. 137-146; VINCENZO CAMANI: *Risparmio nazionale e previdenza sociale*, "Le Assicurazioni Sociali", annata XVI, n. 5, setembro 1940, pág. 631-669.

mentar o preço dos produtos ou em diminuir o salário real; em outras palavras: em traspasar o encargo para o mercado dos produtos (e, conseqüentemente, também monetário) ou para o mercado do trabalho.

A tentativa neste último sentido choca-se, em tempos de economia equilibrada, quando não houver desemprego maciço ou uma reserva não esgotada de trabalhadores potenciais, com a resistência dos assalariados, que não só não aceitarão uma redução dos ordenados, mas, ao contrário, pleitearão um aumento, em razão dos encargos sociais que pesam também sobre eles; aonde os assalariados não contribuem diretamente para o seguro, opor-se-ão à transferência dos encargos patronais aos seus ombros, fazendo valer o fato de constituir a contribuição ao seguro uma parcela, dissimulada, do salário que em realidade lhes pertence, e de ser apenas uma quota que deixou de ser paga por eles mesmos porque lhes foi antecipadamente descontada.

A tentativa de transferir o ônus patronal do seguro ao consumidor da produção encontrará, em uma situação normal do mercado, menor resistência, efetuando-se a distribuição do encargo sobre maior massa, não organizada e portanto até certo ponto indefesa, de maneira que a sobrecarga individual, por ser relativamente insignificante, pode passar despercebida. É esta transferência que provavelmente está se praticando na realidade — enquanto for possível. Aparentemente, ela alivia o empregador do encargo que a lei lhe impõe e que de fato aumenta ainda o encargo que já lhe cabe como contribuinte importante dos impostos com que o Estado alimenta o seu próprio financiamento do seguro, e, outrossim, o encargo que porventura lhe advier do aumento dos salários como conseqüência do ônus que o assalariado tenta traspasar-lhe. Ora, no caso de transferência do ônus patronal ao consumidor, o assalariado que, além de ser assalariado e a este título contribuinte direto do seguro, e além de ser cidadão e a este título contribuinte do Estado e, por esse fato, contribuinte (esta vez indireto) do seguro, é também consumidor e suporta, mais uma vez, um encargo suplementar. Mas a transferência do ônus patronal ao mercado dos produtos repercute também no mercado monetário e influe de revés no custo da produção, sendo o empregador igualmente consumidor, como o é, aliás, também a empresa. Aque-la transferência encontra cedo um limite intrans-

ponível quando o aumento do preço das utilidades, ocasionado pela transferência dos encargos sociais praticada tanto pelos empregadores como pelos assalariados, atinge um grau de saturação que se manifesta em preços insuportáveis e proibitivos, que provocam, por sua vez, a estagnação e, até, em casos agudos ou particularmente graves, o colapso econômico.

Então o patronato, não desejando ficar com os encargos legais nem comprometer o rendimento ganancioso do capital aplicado na empresa, não poderá fazer outra coisa senão tentar recuperar a contribuição ao seguro compulsório pela última saída que lhe sobra: É o progresso técnico de uma melhor e mais econômica organização da empresa, designado comumente com o termo de racionalização. Todavia, este processo implica, via de regra, a substituição, pelo menos passageira, do trabalho humano pelas máquinas. Nem sempre, é verdade, ela redundante, "à la longue", em desemprego (14); pode, antes, a introdução de máquinas, criar novas oportunidades de trabalho, exigindo apenas uma reeducação profissional, e freqüentemente contribui para elevação do padrão de vida que, em fim de contas, dá proveito aos assalariados. Mas amiúde a mecanização, que normalmente acompanha a racionalização, reduz, se bem que temporariamente, as possibilidades para o trabalho humano, enquanto não for compensada por uma ampliação do consumo e o subsequente aumento das ocasiões de trabalho. Piorando a situação dos trabalhadores, piora, em reação dolorosa, também a situação dos empregadores, privando-os de consumidores. Toda crise no mercado de trabalho repercute, inelutavelmente, em uma crise do mercado dos produtos, e vice-versa. Patenteou-o bem a derradeira grande convulsão econômica, em parte devida à culpa dos aproveitadores que, por cobiça de lucros rápidos e excessivos e de negócios, rendosos para eles, mas improdutivos para a comunidade, e por falta de uma visão clara das funções sociais do capital, deshonravam o nome de empregador e capitalista.

Assim, o bem entendido interesse próprio dos empregadores esclarecidos impõe-lhes a conveniência de ficar com a sua parte, não transferível, ou só transmissível sob o perigo de repercussões de-

(14) Cf. IVAN MONTEIRO DE BARROS LINS: *Tomás Morus e a Utopia*, Rio de Janeiro, 1938, pág. 156-158, e a conferência, ali citada, de EUGENIO GUDIN: *Capitalismo e sua evolução*.

sastrosas, do ônus financeiro da previdência social (15).

7. Como resultado do que precede pode-se, pois, concluir que as três fontes legais do financiamento do seguro social efetivamente suportam o custeio da previdência, embora, talvez, não na proporção exata que lhes é atribuída por lei. O critério legal, embora formalístico, não é falho. O que, na distribuição econômica, quiçá, não corresponde à distribuição jurídica, é a percentagem do ônus que cabe, conforme a lei, aos assalariados, aos empregadores e à demais população do Estado. Sem embargo, esta quota parcial não pode ser averiguada de forma abstrata. Somente estudos, aliás complicadíssimos, alicerçados em dados estatísticos pormenorizados, tendo em conta a situação econômica, financeira e monetária em de-

(15) Cf. FRANZ SPALOWSKY: *Les fonctions sociales et économiques des assurances sociales*, Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales, Septième Assemblée Générale, Prague, septembre 1936. Comptendu, pág. 197-206, 213-4. O autor deste relatório, presidente da União das Caixas de seguro-doença em Viena, várias vezes representante dos trabalhadores na Conferência Internacional do Trabalho, foi, logo após a ocupação militar da Áustria pelas tropas alemãs, levado a um campo de concentração onde morreu. Aproveito a oportunidade para prestar uma comóvida homenagem à memória do líder do sindicalismo católico-social austríaco, vítima brutalmente massacrada do terror nazista, que desde mais de um lustro ensanguenta aquela terra de uma outrora modular legislação social e cultura secular.

terminado país e período, poderão indicar, com certa probabilidade de aproximar-se à realidade, o *quantum* que recai do financiamento da previdência social sobre cada uma das fontes legais.

O seguro social "custa". O seu custeio é efetivamente distribuído sobre vários elementos da economia nacional, sendo que o critério formal da distribuição jurídica prevalece, em grande parte, na incidência primária do ônus econômico.

O problema real, e não fictício, do custeio do seguro resume-se, pois, na questão — não *quem* suporta, mas sim — *como* se suporta o custo do seguro social. A resposta a esta questão mostrará que as funções econômicas do seguro social, mórmente graças à proteção da capacidade de consumo das grandes massas e à criação de capitais, combinadas com as suas funções sanitárias, especialmente graças à proteção da capacidade produtiva das massas e ao aumento da longevidade, não só reduzem o ônus social mas formam um processo próprio (16) para aliviar os encargos da previdência, tornando o que à primeira vista parece despesa necessária, mas até certo ponto improdutiva, nova fonte de riqueza material e moral da nação.

(16) Cf. AGAMENON MAGALHÃES: *Política social, previdência e economia*, I.A.P.C., ano I, n. 1, junho de 1938, pág. 9-10.