

## A regulamentação legislativa sôbre os abonos familiares nos diversos países

HANS FRANKE

Dr. Jur. e Dr. rer. pol.

As condições políticas e econômicas atuais vieram reforçar ainda mais as causas que determinaram o desenvolvimento dos abonos familiares, conferindo-lhes um interêsse crescente. Por essas razões, o Bureau Internacional do Trabalho, de Genebra, consagrou recentemente a êsse assunto, na sua "Revue Internationale du Travail" (n. de abril de 1940, p. 361-385), um estudo bem interessante. Tendo em vista o grau pouco elevado da densidade da população do Brasil — nem sequer 5 habitantes por quilômetro quadrado — êsse estudo, que visa mostrar os esforços demográficos no mundo, merece ser trazido ao conhecimento do grande público brasileiro.

Podemos nos dispensar de uma explicação detalhada a respeito dos abonos familiares, de sua importância demográfica e econômica etc., assim como de uma descrição de seu desenvolvimento, reportando os leitores da "Revista do Serviço Público" ao excelente trabalho publicado em seu número de julho-agosto de 1939, no qual o sr. Paulo Acioli de Sá tratou a fundo da matéria.

Bastará, pois, lembrar que os abonos familiares perderam seu antigo carater de auxílio ou subsídio e que se tornam, cada vez mais, uma instituição como a dos seguros sociais. Um especialista italiano, Renato Turchi (1), tem bastante razão quando compara as repercussões econômicas do nascimento de um filho, na situação de uma família, às eventualidades cobertas pelos seguros sociais: acidentes, doenças, invalidez etc. Acrescentemos que a transformação do abono familiar em uma espécie de seguro do rendimento da fami-

lia foi preconizado desde 1926 na Inglaterra, por E. Rathbone e por outros especialistas ingleses incluídos no rol dos mais competentes da matéria.

Quando se considera o carater da regulamentação dos abonos familiares, o que chama a atenção, primeiramente, é a sua grande diversidade. Estabelecidos em países de condições muito diferentes, para corresponderem a necessidades particulares, provenientes originariamente de bases um pouco teóricas, aperfeiçoados depois na prática, os regimes de abonos familiares atualmente em vigor apresentam importantes diferenças.

Entre as principais variedades dêsse sistema, parece, todavia, poder-se distinguir:

1.º os sistemas da Nova-Zelândia e da Nova-Gales do Sul, nos quais o abono familiar consignado pelo Estado nos recursos gerais do Orçamento é estabelecido em relação com a regulamentação em vigor concernente aos salários mínimos e ao rendimento de família;

2.º os sistemas da Itália, da Espanha e do Chile, com carater de seguro social, comportando uma certa contribuição dos beneficiários, uma contribuição proporcionalmente mais forte ou igual dos empregados e uma subvenção do Estado;

3.º o sistema belga de 1930, o sistema húngaro de 1938, nos quais o abono, financiado pelos empregadores, é concedido aos trabalhadores por ocasião de seu trabalho, não a título de remuneração, mas como suplemento para encargos de família;

4.º o sistema belga de 1937 em favor dos não-assalariados, com carater mutualista, financiado pelos próprios beneficiários e no qual o abo-

(1) Renato Turchi — *Assegni Familiari. Valore sociale e economico* — Roma, 1937.

no representa uma obrigação social que incumbe à coletividade dos não-assalariados em troca de serviços prestados à sociedade pelas famílias dêstes ;

5.º enfim, o sistema francês de 1939, de auxílio à família, no qual o abono, igual para todos os franceses, seja qual for a classe a que pertençam, é assegurado pela contribuição solidária de todos os cidadãos, seja qual for a sua profissão, quer mediante uma contribuição direta dos empregadores para si próprios e seu pessoal, quer mediante uma taxa de compensação familiar, que varia em função dos encargos de família assumidos pelos interessados.

Mau grado essa diversidade, todas as regulamentações se baseiam, contudo, num certo número de pontos comuns, por exemplo : a noção de abono familiar, o campo de aplicação, os beneficiários, o montante dos abonos, as modalidades de compensação dos encargos e de financiamento etc. Uma comparação das disposições relativas a êsses pontos comuns permite depreender, para cada um deles e mesmo para a regulamentação em geral, algumas observações que não são talvez desprovidas de interesse prático em relação ao alcance e à orientação dessa regulamentação.

Na Bélgica e na França, é praticamente o conjunto da população que se beneficia atualmente dos abonos familiares. Na Nova-Zelândia e na Nova-Gales do Sul, êles se aplicam igualmente a todas as categorias de cidadãos e de atividades, mas com esta reserva importante de não serem concedidos sinão às famílias de rendimento limitado. Na Itália e na Espanha, as regulamentações básicas prevêm a extensão dos abonos aos principais ramos da atividade nacional, mas somente em benefício do trabalhador. No Chile, só os empregados a êles têm direito. Na Hungria, são concedidos apenas aos operários da indústria e do comércio.

O campo de aplicação do sistema dos abonos familiares não se estendeu sinão pouco a pouco, para atingir seu ponto máximo na Bélgica, em 1937, e na França, em 1939, país êste no qual, além dos operários, também se beneficiam dos abonos as categorias de trabalhadores independentes, empregadores não-assalariados; de sorte que, dora em diante, a quasi totalidade da população goza dessa vantagem.

Eleva-se a cêrca de 14 milhões o número de crianças beneficiadas pelos abonos. Existem dados exatos apenas para sete países, nos quais

o total de filhos beneficiados atinge perto de 10 milhões, como discrimina o seguinte quadro :

Países	<i>Filhos ou outros beneficiários</i>
Bélgica (1937) .....	1.710.000
Chile (1937) .....	41.000
Espanha (1938) .....	4.800.000
França (1938) .....	2.870.000
Hungria (1939) .....	226.000
Nova-Gales do Sul (1936/37) ..	53.000
Nova-Zelândia (1938) .....	19.000

Si acrescentarmos a êsse total, como convém, o número — que não possuímos — de crianças que, na Itália, gozam, de maneira muito geral, dos abonos, e o das que, na França, deles se beneficiarão pela primeira vez em virtude da aplicação da nova regulamentação de 1939, chegaremos a um total global de 13 a 15 milhões de beneficiários.

A importância dessa cifra está naturalmente em relação direta com o recente acréscimo do número de regulamentações. Contudo, é bem evidente que, segundo o sentido mais ou menos lato dado nas diversas regulamentações ao termo "beneficiário", seu número será mais ou menos elevado. Assim é que o limite de idade fixado para as crianças beneficiárias, bem como a ordem do primeiro filho para o qual são previstos abonos, não podem deixar de influir na cifra total. O limite geral de idade está fixado em 14 anos na Bélgica, na Espanha, na França, na Hungria, na Itália e na Nova-Gales do Sul; em 16 anos na Nova Zelândia. Essa idade é aumentada, em geral, para 18 anos para os filhos dos empregados e, na França, para 17 anos. Para as crianças que sofrem de incapacidade física ou mental que as impeça de ganhar o pão, o limite de idade é igual ao estabelecido para os filhos dos empregados em certos países, ao passo que na Bélgica, Chile e Nova Zelândia, não ha qualquer restrição relativamente à duração dêstes abonos.

Quanto à concessão dos abonos, ocorre a partir do primeiro filho na Bélgica, no Chile, na Hungria e na Itália; a partir do segundo na Espanha e na França; a partir do terceiro na Nova-Gales do Sul e na Nova Zelândia. Na França, onde o abono era concedido primitivamente desde o primeiro filho, o novo regime, instituído por um decreto presidencial de julho de 1939, mostra a preocupação do Governo de favorecer as famílias numerosas. Na Itália, contrariamente, os abonos,

concedidos inicialmente a partir do segundo filho. o são agora desde o primeiro. Na Nova-Gales do Sul, os abonos não são concedidos atualmente senão a partir do terceiro filho, quando, no início, o eram desde o primeiro; a razão é que a fixação do salário mínimo tomou em consideração ali, dora em diante, os encargos decorrentes dos dois primeiros filhos.

Mas o que contribuiu para crescer o número de beneficiários no curso dos últimos anos, mais talvez do que esses dois fatores — flutuações dos limites de idade e ordem do primeiro filho com direito ao abono — foi a inclusão, entre eles, de novas categorias de dependentes. Os abonos familiares não são mais, com efeito, previstos apenas para os próprios filhos, mas também, na Bélgica e na França, para os irmãos menores e irmãs do trabalhador; no Chile e, parcialmente, na Itália, para a mãe ou parentes a cargo; enfim, na Itália e na França sob a forma bem interessante de abono à mãe de família, em favor das mulheres dos trabalhadores interessados, caso se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico.

Damos abaixo uma relação dos diferentes países com o montante mensal dos abonos familiares em vigor. Pode-se notar a medida em que as diversas regulamentações adotaram tabelas únicas, ou progressivas uniformes, para as várias categorias de beneficiários, ou ao contrário, tabelas diferentes conforme os abonos se apliquem a operários ou a empregados, à indústria ou à agricultura.

**BÉLGICA** — *Assalariados* : 1.º filho, 20 frs. 60 c.; 2.º filho, 35 frs.; 3.º filho, 58 frs.; 4.º filho, 89 frs.; 5.º filho em diante, 124 frs.

*Não assalariados* : 1.º filho, 15 frs.; 2.º filho, 30 frs.; 3.º filho, 50 frs.; 4.º filho, 85 frs.; 5.º filho em diante, 120 frs.

**CHILE** — 25 pesos por mês para cada dependente a cargo.

**ESPAÑHA** — 2.º, 3.º e 4.º filhos, 7,50 pesetas; 5.º, 6.º e 7.º filhos, 10 pesetas; 8.º, 9.º e 10.º filhos, 15 pesetas; 11.º e 12.º filhos, 20 pesetas; 13.º e seguintes, 25 pesetas.

**FRANÇA** — 2.º filho, 10% do salário médio departamental; 3.º filho em diante, 20% do salário médio departamental. O abono para o 1.º filho, suprimido em 1939, foi substituído

por um prêmio único de nascimento, que não pode, em caso algum, ser inferior a 2.000 francos. O abono à mãe de família, no sentido pre-mencionado, instituído em 1938 e igual a 10% do salário médio departamental, é mantido para localidades de mais de 2.000 habitantes.

**HUNGRIA** — Taxa única : 5 pengös por filho.

**ITÁLIA** — *Indústrias* : — a) operários : 1.º filho, 15,60 liras; 2.º e 3.º filhos, 20,80 liras; 4.º filho em diante, 26 liras; — b) empregados : 1.º filho, 20,80 liras; 2.º e 3.º filhos, 26 liras; 4.º filho em diante, 31,20 liras.

*Agricultura* : — a) operários : 1.º filho, 10,40 liras; 2.º e 3.º filhos, 11,25 liras; 4.º filho em diante, 20,80 liras; — b) empregados : 1.º filho, 20,80 liras; 2.º e 3.º filhos, 26 liras; 4.º filho em diante, 31,20 liras.

**NOVA-GALES DO SUL** — 21 shillings e 8 pence, a partir do 3.º filho.

**NOVA-ZELÂNDIA** — 17 shillings e 3 pence, a partir do 3.º filho.

E' impossível avaliar exatamente até que ponto as taxas fixadas constituem para o orçamento da família uma contribuição suficiente. Na maioria dos casos — exceto na França e, talvez, na Nova-Gales do Sul e na Nova Zelândia, ou ainda, em outros países, para certas categorias particulares de trabalhadores — não parecem constituir, mesmo em relação aos salários, somas consideráveis.

Na França, todavia, as medidas recentes deram aos abonos — fixados doravante em 10 e 20% do salário médio departamental — um valor que parece corresponder mais ou menos ao encargo que representa o nascimento de um filho. O quadro restrito deste rápido estudo não permite, infelizmente, uma comparação exata dos abonos dos diferentes países, comparação que exigiria uma análise aprofundada da relação entre os abonos familiares e os salários, um paralelo do nível dos preços e do poder aquisitivo em cada país etc. Por tais motivos, devemos nos limitar às constatações gerais pre-mencionadas.

O sistema de caixas de compensação eliminou a desigualdade dos riscos das empresas esporádicas que pagavam salários segundo a grandeza da família de seus operários. Evitou-se assim a ten-

tação de despedir o pessoal que tivesse mais numerosos encargos de família, com o fim de restabelecer a igualdade no terreno da concorrência.

Essa *compensação dos encargos* pode se operar, seja no seio de uma única profissão, seja entre as diversas profissões, sobre uma base mais ou menos extensa, local, regional ou nacional. Ela se faz em uma só etapa pela compensação primária em cada caixa de compensação, como foi o caso em França até 1938, ou em cada um dos principais ramos de atividade nacional — indústria, agricultura, comércio, crédito e seguro — como na Itália, ou ainda sobre uma base nacional, como na Espanha. Pode-se também realizar uma compensação do segundo grau, isto é, mediante uma primeira operação no interior das diversas caixas e uma segunda entre as diversas caixas primárias, por uma espécie de resseguro a uma caixa nacional, como acontece na Bélgica, na Hungria e, ha pouco, na França.

Si se considerar que a supercompensação nacional dos encargos, aplicada na Bélgica pela lei de 4 de agosto de 1930, foi introduzida na França em 1938; que os recentes sistemas de abonos familiares profissionais e interprofissionais ou visando, como na Bélgica, os não-assalariados, por oposição aos assalariados, têm todos uma base nacional; que os sistemas de abonos financiados pelos Estados à conta do produto do imposto repousam igualmente numa base nacional — pode-se dizer que o princípio da solidariedade nacional é atualmente uma característica essencial dos diversos sistemas de abonos familiares em vigor.

Não obstante a diversidade das várias regulamentações sobre os abonos familiares, o Estado tende, por toda parte e cada vez mais, a marcar seu interesse por essa instituição concedendo-lhe subvenções consideráveis. O único sistema que não comporta atualmente qualquer subvenção é o chileno. Todos os outros prevêm uma contribuição do Estado: correspondente à manutenção do organismo central na Hungria; atingindo a 30 milhões de francos na Bélgica; a cerca de 84 milhões de liras para os trabalhadores da indústria e da agricultura na Itália; a 5 milhões de pesetas mais o produto de uma taxa de 10% sobre certos dividendos na Espanha. Na França, a subvenção do Estado representa os dois terços dos abonos concedidos aos agricultores e a certos trabalhadores independentes; o total das somas destinadas à realização do auxílio à família, previsto pelo decreto de 29 de julho de 1939, é estimado em 1.450 milhões de francos. Essa importância é obtida em consequência de uma reforma do sistema fiscal, pela qual se introduziu uma taxa de compensação familiar que incide principalmente sobre os contribuintes celibatários, divorciados e viúvos ou casados sem filhos.

Essa igualdade estabelecida entre todos os cidadãos, "diante das necessidades econômicas impostas à vida da família", e a crescente participação do Estado no financiamento do sistema, surgem, aliás, como o corolário natural da evolução que se produziu no curso dos anos recentes e que tende a fazer dos abonos familiares um dos instrumentos da política demográfica dos governos.

**A POPULAÇÃO DO BRASIL É UMA DÚVIDA ANTES DO RECENSEAMENTO — MAS SERÁ UMA CERTEZA DEPOIS DELE. O RECENSEAMENTO É O PONTO DE TRANSIÇÃO DAQUELA DÚVIDA PARA ESTA CERTEZA.**