

# O Estado-Providência e o estado da providência

## O ESTADO PROVIDÊNCIA NÃO É LIVRE

Não há muito tempo podíamos observar como a França estava chocada com os distúrbios de uma magnitude quase desconhecida na Europa do pós-Guerra. Paris ardeu noite após noite, tal como muitas outras cidades francesas. Apesar do que aconteceu ser único à sua própria escala, não é difícil observar o mesmo tipo de tensões sociais e conflitos em muitos outros países desenvolvidos da Europa Ocidental. É óbvio que algo de fundamental não está a resultar na Europa e é esta realidade preocupante que nos obriga a abordar algumas questões importantes sobre o que tem sido chamado de Modelo Social Europeu, ou, como eu prefiro, a Europa dos grandes Estados-Sociais.

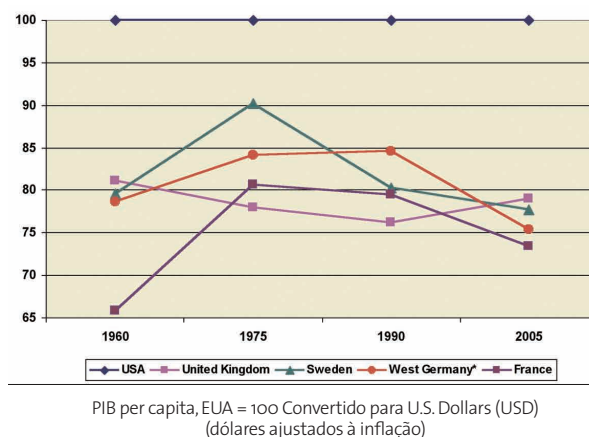
A inquietação social que pode ser facilmente observada na Europa Ocidental é uma consequência inesperada, mas lógica, da própria construção dos Estados Providência típicos da região. Por outras palavras, o Estado social, construído com o objectivo explícito de fomentar sociedades altamente integradas e harmoniosas, desenvolveu-se num dos maiores geradores de desintegração e tensão social.

Isto pode ser entendido como um paradoxo, mas na realidade é um muito bom exemplo do que Frédéric Bastiat brilhantemente descreveu no seu ensaio de 1850 sobre “o que é visível e o que não é visível” nos assuntos públicos. O Estado Providência tem uma parte visível e evidente, e as suas promessas de direitos sociais e segurança são praticamente irresistíveis. Esta consiste na parte que é vista, e é por isso tão fácil ganhar eleições com promessas de extensão ilimitada dos direitos sociais de cidadania e de segurança. O que não é visível é o custo de todas estas promessas, e é este custo ou preço pago nos distúrbios em França e continua a ser pago todos os dias com a frustração crescente daqueles que se encontram excluídos do “sonho Europeu”. Sabemos que “não existem almoços grátis”, como disse Milton Friedman, e podemos acrescentar que “não existem Estados Providência grátis”

## CRESCIMENTO ECONÓMICO E EUROESCLEROSE

Analisarei alguns países europeus desenvolvidos e farei uma comparação com os EUA. Os países em questão são a Suécia, o Reino Unido, França e Alemanha, países que em termos de desenvolvimento têm sido essencialmente comparáveis aos EUA na última metade do século.

Começarei com a componente mais básica, o desenvolvimento económico medido em termos de PIB per capita. A seguinte mostra o PIB per capita destes países europeus como percentagem do PIB per capita americano de 1960 a 2005.



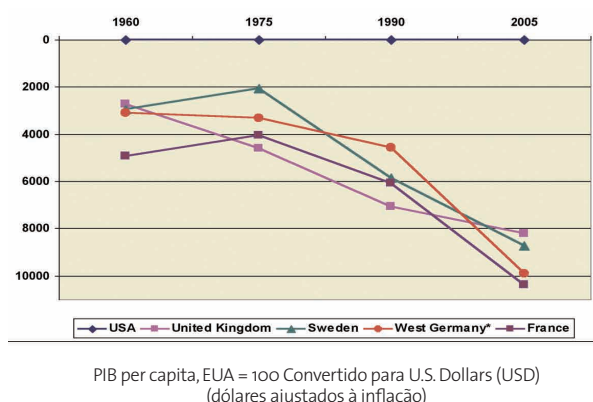
\* O número para a Alemanha Ocidental em 2005 é apenas uma aproximação baseada numa comparação entre as sequências paralelas existentes para a Alemanha Ocidental e para a Alemanha de 1991 a 1998.

Fonte: US Department of Labor, *Comparative Real Gross Domestic Product Per Capita and Per Employed Person, Fifteen Countries 1960-2005*

Como podemos ver, à excepção do Reino Unido, as economias europeias até 1975 aproximam-se rapidamente do nível americano.

No caso do país europeu mais bem sucedido, a Suécia, esta tendência inverte-se claramente após 1975. Em França e na Alemanha ocidental acontece após 1990. O Reino Unido tem um padrão totalmente diferente, perdendo terreno entre 1960 e 1990 e depois diminuindo a diferença. Este desenvolvimento especial merece um comentário, pois um estudo mais detalhado da evidência estatística mostra que a inversão da tendência iniciou-se no início dos anos 1980, coincidindo com o governo de Margaret Thatcher.

O que isto significa em termos mais concretos pode ser observado na próxima figura que ilustra a diferença em dólares ajustados à inflação entre o PIB per capita destes países europeus e o americano. Podemos observar um desenho diferente do anterior, mostrando que uma taxa de crescimento muito rápida é necessária para diminuir as diferenças em termos de dólares per capita.



\* O número para a Alemanha Ocidental em 2005 é apenas uma aproximação baseada numa comparação entre as sequências paralelas existentes para a Alemanha Ocidental e para a Alemanha de 1991 a 1998.

Fonte: US Department of Labor, *Comparative Real Gross Domestic Product Per Capita and Per Employed Person, Fifteen Countries 1960-2005*

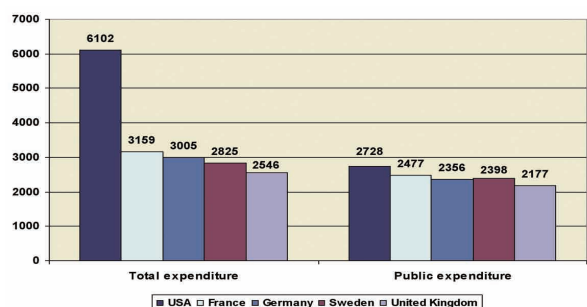
No caso da Suécia e França a diferença diminuiu (aproxima-se de zero) até meados dos anos 1970 e depois cresceu rapidamente. No caso sueco, a diferença diminuiu para apenas 2.047 dólares per capita em 1975 quando começou a crescer novamente, aumentando mais de quatro vezes até 2005, quando a diferença era de 8.714 dólares. No caso da Alemanha Ocidental observamos um ligeiro aumento até 1990 e um aumento acentuado após a unificação alemã em 1991. O caso do Reino Unido é diferente, mostrando um claro declínio até 1990 que abrandou, mas não parou nos últimos anos. Ilustram, de forma clara, o que tem sido chamado de Euroesclerose, um conceito que define a incapacidade das economias desenvolvidas da Europa ocidental para crescer a uma taxa comparável a outras economias desenvolvidas e, em particular, a economia americana. Isto resulta numa perda considerável de rendimento e de bem estar para os seus cidadãos.

## A PERDA DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS

Darei dois exemplos que podem ajudar-nos a compreender o que a diferença de rendimento entre os EUA e a Europa significa em termos de perda de benefícios sociais. O primeiro diz respeito a despesas de saúde e o segundo despesas de educação.

### Despesa total e despesa pública em saúde per capita, 2004 (USD)

Fonte: OECD in Figures 2006-2007



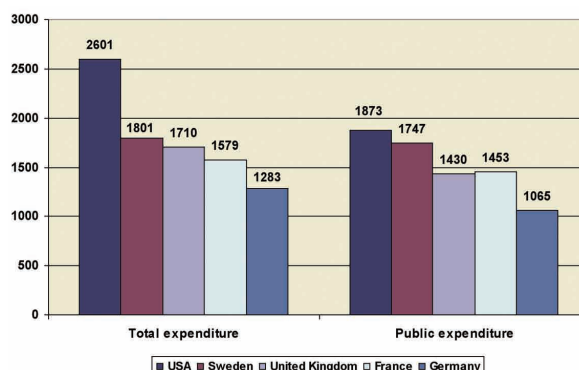
Apesar do significado exacto destes números poder ser discutido, a diferença é muito importante para ser ignorada. A despesa em saúde per capita nos EUA é quase o dobro da despesa francesa e mais do dobro da despesa da Alemanha, Suécia e Reino Unido. Uma diferença tão significativa deve-se principalmente a duas razões. A primeira é o rendimento per capita muito mais elevado dos americanos, a segunda é que uma percentagem mais elevada do PIB total é gasto nos EUA em despesas relacionadas com saúde (por exemplo, 16% nos EUA comparado com apenas 9% na Suécia em 2006).

Igualmente interessante é a comparação dos números da despesa pública em saúde que mostra que a despesa pública americana é mais elevada do que em qualquer Estado europeu comparável. A diferença seria muito maior se apenas tomassemos em consideração a parte mais pobre, pois, como sabemos, a despesa pública Americana em saúde é concentrada neste grupo, enquanto que a despesa europeia é direccionada para toda a população. Estes factos contradizem duas crenças europeias muito comuns: a inexistência de qualquer compromisso social público nos EUA, e a superioridade do Estado Social europeu em termos de recursos canalizados para os sectores mais vulneráveis da população.

A mesma situação que observamos para a despesa na saúde pode ser observada na educação. Pode ser visto na próxima figura que tanto a despesa total como a despesa pública per capita na educação é mais elevada nos EUA do que em qualquer país europeu que esteja-mos a considerar.

### Despesa total e despesa pública em educação, 2003

(USD)



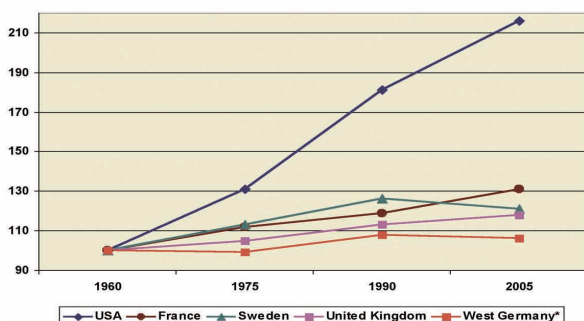
Fonte: OECD, *Education at a Glance 2006* and OECD in Figures 2006-2007

Estas duas figuras ilustram o preço pago pelas sociedades europeias em termos de menos recursos disponíveis para gastar em serviços sociais tais como saúde ou educação devido à sua incapacidade de crescer ao mesmo ritmo dos EUA.

## ESTADO SOCIAL E TRABALHO

A diferença mais característica e mais crucial entre o desenvolvimento americano e o desenvolvimento Euro-sclerosado é a capacidade para criar empregos. Veja-se a próxima figura:

Emprego, 1960-2005, 1960 = 100



\*\* O número para a Alemanha Ocidental em 2005 é apenas uma aproximação baseada numa comparação entre as sequências paralelas existentes para a Alemanha Ocidental até 1990 e para a Alemanha a partir de 1991. Fonte: U.S. Department of Labor, *Comparative Civilian Labor Force Statistics, Ten Countries*

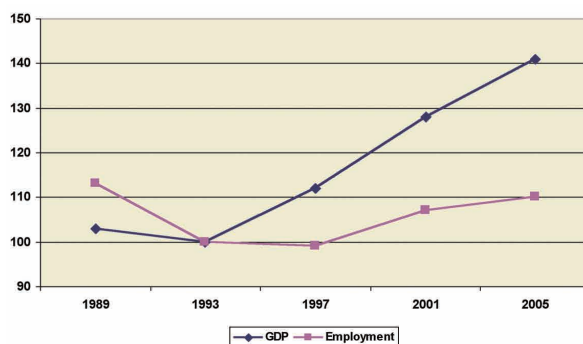
Como podemos ver, a diferença na capacidade para criar empregos entre as sociedades americanas e europeias é gritante. Nos últimos 45 anos a economia americana gerou 3,7 vezes mais empregos do que a francesa, 5,6 vezes mais do que a sueca, 6,3 vezes do que a inglesa e 21,4 vezes mais do que a alemã. Os casos da Alemanha ocidental e da Suécia devem ser sublinhados pois nestes casos podemos observar uma diminuição no número de empregos entre 1990 e 2005. São raros exemplos de crescimento sem empregos que pode ser provado estatisticamente.

Como podemos explicar tais diferenças entre sociedades com níveis de desenvolvimento económico e tecnológico comparável? A resposta é, na sua essência, muito simples. O custo do trabalho, comparado com a produtividade do trabalho e o custo alternativo de outras opções de investimento é a chave para compreender a capacidade de uma economia em criar empregos. O custo do trabalho inclui impostos e contribuições à segurança social, assim como o custo directo e indirecto da legislação laboral.

No caso sueco esta relação é evidente. Impostos muito elevados e uma estrutura de vencimentos inflexível aumenta o *threshold* de produtividade para a criação de empregos legais e a legislação laboral torna a decisão de empregar uma nova pessoa a decisão mais custosa e mais arriscada que um empregador pode tomar, especialmente no caso de pequenas empresas. Esta é a razão pela qual esta decisão é evitada ou adiada o mais possível, explicando uma parte importante do fosso entre crescimento económico

e crescimento do emprego que pode ser observado no caso sueco. A próxima figura ilustra este aspecto mostrando o desenvolvimento económico sueco nos últimos quinze anos. Podemos ver como a forte recuperação económica iniciada em 1993 foi durante anos paralela à perda de empregos, que acabou apenas em 1997. Depois, a criação de empregos tem sido tão mal sucedida que o conjunto de empregos existentes em 2005, 12 anos após a recuperação e crescimento económico, era ainda inferior ao nível alcançado em 1989. Este foi o preço do tão admirado “modelo sueco” e, em grande medida, tem sido pago pelos imigrantes e pelos jovens.

PIB e emprego na Suécia 1989-2005, 1993 = 100



Fonte: SCB, Swedish bureau of statistics

O resultado a longo prazo destas diferenças na capacidade de criar empregos é muito importante. Nos Estados Unidos, o emprego cresceu mais depressa do que a população em idade de trabalhar, com a consequência de que uma parte crescente desta população está empregada. Isto aconteceu acompanhado ainda de uma imigração muito dinâmica que é de facto necessária para uma economia que cria empregos à velocidade da economia Americana. Nas sociedades desenvolvidas da Europa ocidental, acontece o contrário. (...) Parece claro existir uma discrepância importante entre o Modelo Social Europeu como construção retórica e a realidade social da Europa. As promessas de integração e coesão que são a própria essência da retórica do Modelo Social Europeu e o *leitmotif* dos Estados-Providência europeus, não foram alcançadas. (...)

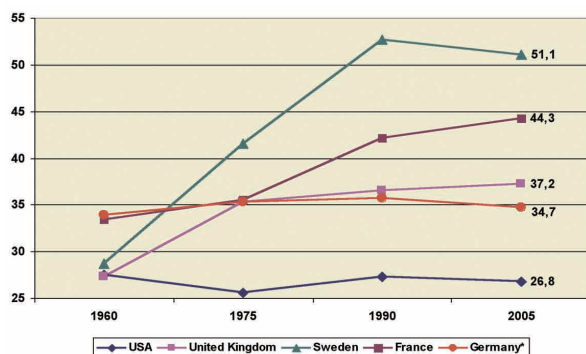
## IMPOSTOS E TRABALHO

A capacidade de criar empregos está relacionada com o custo do trabalho e este custo está obviamente relacionado com a própria existência dos Estados-Providência. Para financiar estes Estados é necessário aumentar os impostos e contribuições obrigatórias, especialmente sobre os ordenados. Aqui voltamos ao custo do que parece ser um “almoço grátis” ou, à diferença entre o que está à vista e o que não está, nas palavras de Bastiat. Essa é a razão pela qual conseguimos observar uma correlação tão clara entre os custos crescentes do esta-



do Providência e uma pesada carga fiscal por um lado, e, por outro, um défice na criação de oportunidades de emprego. Esta é a diferença mais substantivo entre os EUA e a maioria dos países desenvolvidos da Europa. O desenvolvimento da carga tributária a longo prazo pode ser estudado na próxima figura:

### Receita total dos impostos como percentagem do PIB, 1960-2005



Fonte: OECD, Revenue Statistics 1965-2005; para 1960: E. Rodríguez, Offentlig inkomstexpansion, Lund 1980.

Como podemos ver, até 1960 a diferença não era muito grande, especialmente no caso da Suécia, Reino Unido e EUA. No caso da Suécia os dados mostram que tanto em 1950 como em 1933 o nível de imposto era mais baixo do que nos Estados Unidos e muito mais baixo do que nos outros países Europeus desenvolvidos. Em 1960, o emprego público como parte do emprego total era mais baixo na Suécia do que nos EUA e Reino Unido (12.8 % na Suécia comparado com 14.8 nos EUA e 16.4 no Reino

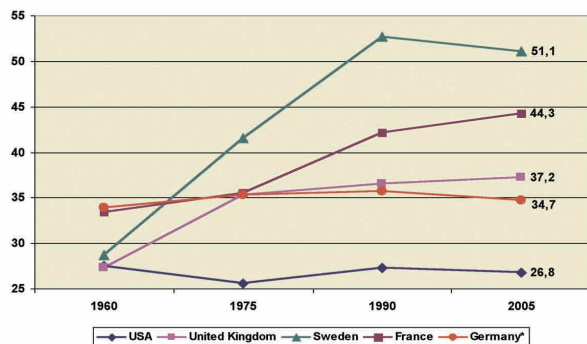
Unido). Esta é uma observação muito importante, pois estamos a falar do período de ouro do desenvolvimento económico sueco, em termos comparativos, durante o qual a riqueza necessária para criar o grande Estado Providência Sueco foi gerada. Isto deve ser enfatizado, devido à errada e comum percepção que existe entre a criação de riqueza e o Estado Providência. Não foi com a ajuda do grande Estado Providência que a Suécia se tornou um país rico, foi o inverso.

Na década de 1960 a maioria dos países desenvolvidos da Europa ocidental iniciaram um período dramático de expansão do Estado e de aumento dos impostos. A Suécia liderou este processo, atingindo níveis de imposto e despesa pública que nenhuma outra democracia atingiu em tempos de paz (o recorde em termos de imposto foi atingido em 1989 com receitas de imposto correspondente a 56% do PIB sueco; o recorde em termos de despesa pública foi atingida em 1993, com um nível correspondente a 73% do PIB). Os Estados Unidos resistiram a esta tendência e têm conseguido manter um nível de imposto aproximadamente entre 25 e 30% do PIB Americano.

Estas diferenças muito significativas no nível total de impostos tem uma influência decisiva no nível de imposto aplicado aos ordenados. Isto pode ser observado na próxima figura que mostra o imposto sobre o rendimento e contribuições sociais para dois tipos de lares. O primeiro caso diz respeito a uma pessoa solteira que ganha 167% do salário médio e não tem filhos. No segundo temos a situação oposta. Uma pessoa solteira com duas crianças e um ordenado que representa apenas 67% do salário médio.



### Imposto sobre o rendimento e contribuições da entidade empregadora e do empregado, menos benefícios como percentagem dos custos de trabalho, por tipo de lar e nível de rendimento, 2006



Dois tipos de lares: Solteiro sem filhos e 167% do salário médio;  
solteiro com dois filhos e 67% do salário médio.  
Fonte: OECD, *Taxing Wages 2005/2006*

Como podemos ver, a carga fiscal nos ordenados é consideravelmente mais elevada em França, Alemanha e Suécia do que no Reino Unido e, especialmente, nos Estados Unidos. Isto é particularmente claro no caso dos trabalhadores com salários baixos e muitos dependentes. Na Suécia, estes trabalhadores têm que pagar impostos muito e contribuições muito elevados. As consequências destas diferenças são óbvias. Por um lado, em regra geral menos empregos são criados, e por outro, a criação de empregos pouco produtivos é ainda mais restrita, isto é, o tipo de empregos que normalmente oferecem a novos grupos a oportunidade de darem os primeiros passos no mercado de trabalho. Para muitos imigrantes e jovens esta restrição forçará a sua dependência dos apoios sociais ou a dureza do mercado negro. Esta é a forma europeia de criar uma grande massa de “trabalhadores pobres” e o mesmo tipo de empregos mal pagos que muitos na Europa criticaram a economia americana. A diferença é que estes empregos são legais e legalmente protegidos nos EUA, mas ilegais e totalmente desprotegidos na Europa. (...)

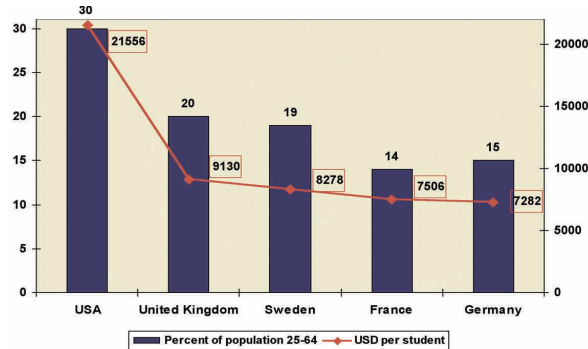
### O ESTADO PROVIDÊNCIA E O ESTADO DA PROVIDÊNCIA

Outras questões estão relacionadas com os custos e com as políticas do Estado Providência. A primeira diz respeito ao enfraquecimento da cultura de trabalho e do incentivo ao trabalho. Isto deve-se a uma combinação de salários líquidos baixos e apoios sociais generosos que podem ser obtidos em caso de desemprego. No caso sueco existem situações em que uma pessoa pode perder dinheiro ao aceitar um emprego, e em muitos outros casos, a recompensa líquida de ter um emprego é mínima ou inexistente. Isto é especialmente o caso de famílias com vários filhos onde ambos os pais estão desempregados. Numa situação destas, apenas um em-

prego muito bem pago garantirá uma recompensa líquida adequada. Assim, em muitos casos, ter um emprego está reduzido a uma opção para aqueles, que apesar da actual recompensa económica ser insignificante pensam que ter um emprego é importante. É desnecessário dizer que um sistema social que cria uma situação destas esteja condenado a cabar com problemas sérios. Sobretudo quando a destruição deste incentivo ao trabalho combina-se com uma “cultura de direitos” e a ilusão que é o estado e não os trabalhadores que pagam os direitos adquiridos.

Uma segunda questão de grande importância, decisiva a longo prazo, é a falta de incentivo para atingir níveis mais elevados de educação. Na Suécia, é frequente estudantes universitários perguntarem-se para que estudam quando sabem que a recompensa económica para muitos deles ser praticamente inexistente. Esta falta de incentivo é uma razão importante que explica a diferença em termos de educação universitária entre os EUA e muitos países europeus desenvolvidos. Esta diferença é muito importante tendo em conta a parte da população com educação universitária e os recursos investidos por aluno nesse tipo de educação. A próxima figura ilustra este aspecto e o futuro da Europa não parece promissor.

### Percentagem da população 25-64 anos com educação universitária em 2004 e despesa em educação universitária por aluno em 2003, (USD)



Fonte: OECD *Education at a Glance 2006*

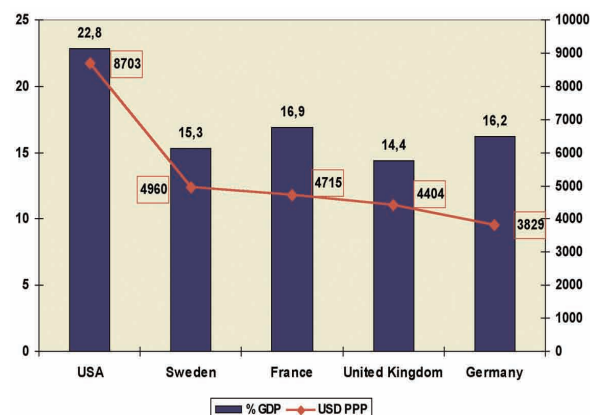
Um terceiro aspecto tem a ver com a difícil situação em que os imigrantes e os seus filhos têm que lidar como consequência da falta de oportunidades de emprego. O impacto combinado de fragilidades reais e discriminação tornam-se numa força destrutiva quando os imigrantes têm que procurar um emprego que condições de competição difícil com a força de trabalho nativa. Neste sentido o que acontece na Suécia é extremamente iluminadora. Ninguém diria que os níveis de preconceito racial, entre outros, são relativamente elevados neste país e todas as comparações estatísticas disponíveis confirmam este facto. Gupos importantes de imigran-



tes enfrentam níveis de exclusão do mercado de trabalho sueco que não poderia ser explicado sem ter em consideração um “impacto de discriminação”.(...)

Há ainda a considerar a tendência para restringir o desenvolvimento de programas sociais básicos que são típicos para países com grandes Estados-Providência em comparação com países com sectores públicos mais limitados. Deve-se principalmente aos constrangimentos das despesas públicas financiadas com receitas de impostos, tendo em conta a impossibilidade de aumentar os impostos indefinidamente. A despesa total em saúde como parte do PIB é 50% superior nos EUA quando comparado com a Suécia. Na próxima figura podemos ver as despesas totais em saúde e educação como percentagem do PIB e em dólares per capita.

**Despesa total per capita em saúde e educação, percentagem do PIB e USD using PPP**



Fonte: OECD, Education at a Glance 2006 and OECD in Figures 2006-2007

Como podemos ver a despesa Americana nestes serviços básicos de apoio social é quase o dobro do nível europeu em termos de dólares per capita. Como parte do PIB, a despesa Americana é 35% superior do que a francesa, 40% superior à alemã, quase 50% superior do que a sueca e quase 60% superior à britânica. Estas são diferenças muito significativas que enfatizam a importância de um nível mais elevado de riqueza e de um sistema de apoio social mais plural, que combina um compromisso público forte com investimento privado dinâmico em serviços de apoio social. Pode ser visto como um paradoxo, mas o Estado-Providência é um verdadeiro colete de forças para o desenvolvimento dos serviços de apoio social para os quais foi criado.

Por todas estas razões e mais outras chegou o momento de sublinhar seriamente a necessidade de uma reforma profunda do Estado-Providência Europeu. Tal como Anthony Giddens referiu há uma década em *The Third Way*, o Estado-Providência “cria tantos problemas quanto os que resolve”. Uma reforma desta natureza tem que lidar com a organização do sector social e o sistema de segurança social, assim como com a elevada carga fiscal nos salários a rigidez do mercado de trabalho. Mas a reforma é apenas não é apenas uma questão de novos sistemas níveis de impostos. Uma reforma prática nunca será possível sem questionarmos profundamente a base moral do Estado providência. Esta questão vai à raiz da relação entre direitos e obrigações mas também à importância decisiva de uma cultura de trabalho e de responsabilidade social. Chegou o momento dos cidadãos da Europa acordarem e relaizarem que “não existe um Estado-Providência grátis”.